



Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä

Outi Lepistö

HYVÄN HALLINNON PERIAATE
YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON
PAKKOKEINOMENETTELYSSÄ

English summary

Outi Lepistö

Helsingin yliopisto
Eläinlääketieteellinen tiedekunta
Elintarvike- ja ympäristöhygienian laitos

Outi Lepistö

HYVÄN HALLINNON PERIAATE
YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON
PAKKOKEINOMENETTELYSSÄ

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Helsingin yliopiston eläinlääketieteellisen tiedekunnan
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi eläinlääketieteellisen tiedekunnan
EE-talon Walter-salissa (Agnes Sjöbergin katu 2) 9. toukokuuta 2008 kello
12.00

HELSINKI 2008

Valvoja: Professori Marja-Liisa Hänninen
elintarvike- ja ympäristöhygienian laitos
eläinlääketieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto

Ohjaajat: Professori Marja-Liisa Hänninen
elintarvike- ja ympäristöhygienian laitos
eläinlääketieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto

HTT OTL Kauko Heuru

Esitarkastajat: Professori Eija Mäkinen
julkisoikeuden oppiaine
hallintotieteiden tiedekunta
Vaasan yliopisto

Professori Pirkko Vartiainen
sosiaali- ja terveyshallintotiede
hallintotieteiden tiedekunta
Vaasan yliopisto

Vastaväittäjä: Professori Juha Kinnunen
terveyshallinnon ja -talouden laitos
yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Kuopion yliopisto

© Outi Lepistö 2008

ISBN 978-952-92-3690-9 (nid.)

ISBN 978-952-10-4633-9 (pdf)

<http://ethesis.helsinki.fi>

Kansi: Outi Lepistö

Paino: Yliopistopaino
Helsinki 2008

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	8
ABSTRACT	11
LUETTELO TEKSTISSÄ ESIINTYVISTÄ KUVISTA	13
LUETTELO TEKSTISSÄ ESIINTYVISTÄ KAAVIOISTA.....	14
LUETTELO TEKSTISSÄ ESIINTYVISTÄ TAULUKOISTA	15
ESIPUHE	16
JOHDANTO	18
I. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA	21
1. Tutkimuksen taustaa.....	21
2. Tutkimuksen kohde ja tarkoitus.....	28
3. Tutkimuksen luonne ja metodologiset lähtökohdat	29
4. Yhteys tutkimusperinteeseen ja aikaisempiin tutkimuksiin	33
5. Tutkimusaineisto	36
6. Tutkimustehtävän rajaus.....	38
7. Tutkimuksen rakenne	38
8. Keskeiset käsitteet.....	39
9. Tutkimuksen haasteet	50
II. HALLINTOPAKKO	51
1. Yleistä hallintopakosta	51
2. Hallintopakko ohjauskeinona	52
3. Hallintopakko osana valvontaa.....	56
4. Hallintopakko ja perusoikeudet	61
5. Hallintopakko lainsäädännössä.....	65
5.1. Kehotus, määräys ja kielto.....	66
5.2. Käyttökielto	74
5.3. Ulkomailta peräisin olevan elintarvikkeen hylkääminen ja palauttaminen.....	77
5.4. Uhkasakko sekä teettämis- ja keskeyttämisuhka	77
5.5. Haltuunotto	85
5.6. Hyväksynnän ja rekisteröinnin peruuttaminen	87
5.7. Takaisin veto.....	90
5.8. Tiedottaminen elinkeinonharjoittajan kustannuksella.....	90
5.9. Välitön täytäntöönpanokelpoisuus	91
5.10. Rangaistussäännökset.....	92
6. Hallintopakko käytännön valvontatyössä.....	94
7. Kokoavia näkökohtia hallintopakosta osana ympäristöterveydenhuollon valvontaa	109
III. HYVÄ HALLINTO	113
1. Hyvän hallinnon määritelmiä.....	113
2. Perustuslaki (731/1999) ja hallintolaki (434/2004)	118

3. Oikeusturvasäännökset hallintolaissa.....	124
4. Oikeusperiaatteet.....	153
5. Hyvä hallinto EU-lainsäädännössä	173
6. Hyvä hallinto käytännön valvontatyössä.....	176
7. Kokoavia näkökohtia hyvästä hallinnosta	183
IV. PAKKOKEINOMENETTELYN VAIKUTTAVUUDESTA	190
1. Yleistä.....	190
2. Valvonnan tehokkuuden lisääminen	197
3. Terveyshaittojen poistaminen.....	203
4. Oikeusturva ja yhdenvertaisuus	203
5. Rikkomusten rangaistavuus ja normien tehokkuus.....	207
6. Kokoavia näkökohtia pakkokeinomenettelyn vaikuttavuudesta.....	214
V. HYVÄN HALLINNON TOTEUTUMINEN PAKKOKEINOMENETTELYSSÄ	218
1. Yleistä.....	218
2. Julkisuus	220
3. Kuuleminen.....	220
4. Päätöksen sisältö	225
5. Päätöksen perusteleminen	227
6. Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä ja valitusosoitus	231
7. Täytäntöönpano.....	231
8. Selvityspyyntö	232
9. Oikeusperiaatteiden toteutumisesta.....	232
10. Kokoavia näkökohtia hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta pakkokeinomenettelyssä.....	234
VI. VOIMASSA OLEVAN ELINTARVIKELAIN (23/2006) MUKAINEN PAKKOKEINOMENETTELY	239
1. Yleistä.....	239
2. Voimassa olevan elintarvikelain pakkokeinoja koskevat säännökset ja niiden soveltaminen käytännössä	243
3. Vanhan ja uuden lainsäädännön pakkokeinosäännösten erot.....	252
4. Lainsäädännön muutos käytännön valvontatyössä	258
5. Kokoavia näkökohtia elintarvikelainsäädännön muutoksen vaikutuksista pakkokeinomenettelyyn	275
VII. YHTEENVETO.....	278
1. Yleistä.....	278
2. Johtopäätöksiä ja suosituksia.....	285
3. Tutkimuksen ja tulosten validiteetin ja yleistettävyyden pohdintaa	292
4. Jatkotutkimuksen tarpeesta.....	295
LÄHTEET.....	296
HAKEMISTO	306
LIITE 1 Tutkimusaineistoluettelo.....	309

LIITE 2	Tutkimusaineistoon sisältyneet hallinto-oikeuksien ja lääninoikeuksien ratkaisut	317
LIITE 3	Tutkimusaineistoon sisältyneet korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut .	319
LIITE 4	Tutkimusaineistoon sisältymättömät korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut	320
LIITE 5	Tutkimusaineiston kunnat lääneittäin.....	320
LIITE 6	Kirje virkaeläinlääkäreille.....	323
LIITE 7	Kirje virkaeläinlääkäreille.....	325
LIITE 8	Kirje virkaeläinlääkäreille	327
LIITE 9.	Kyselyn vastaukset ja tilastollisen analyysin data	328
LIITE 10.	Poliisin tietoon tulleet rikokset.....	331

TIIVISTELMÄ

Hallinnolle ja julkisen vallan käytölle asetetaan nykyään entistä tiukempia vaatimuksia. Hallinnolta odotetaan laadukkuutta, tuloksellisuutta ja riittävää palvelutasoa. Hyvän hallinnon vaatimukset on kirjattu sekä perustuslakiin että hallintolakiin. Hyvän hallinnon noudattaminen kuuluu kaikkien julkista valtaa käyttävien virkamiesten velvollisuuksiin.

Ympäristöterveydenhuollon viranomaistehtävissä toimii Suomessa yli 300 eläinlääkäriä. Valvonnan tärkeimpänä tehtävänä on elinympäristöstä tulevien terveyshaittojen estäminen ja poistaminen. Ympäristöterveydenhuollon tehtäviä suorittaessaan virkaeläinlääkärit ovat merkittäviä julkisen vallan käyttäjiä. Erityisesti velvoittavan julkisen vallan, kuten ympäristöterveydenhuollon oikeudellisena ohjauskeinona toimivan pakkokeinomenettelyn käyttö edellyttää hyvän hallinnon vaatimusten, oikeusturvan ja yhdenmukaisuuden toteutumista. Systemaattista tutkimusta hyvän hallinnon toteutumisesta tai vaikutuksista ympäristöterveydenhuollossa ei ole kuitenkaan aikaisemmin tehty. Tässä väitöskirjassa selvitettiin, vaikuttaako hyvän hallinnon periaate elintarviketurvallisuuteen, terveyshaittojen poistamiseen, pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen ja valvonnan tehokkuuteen. Terveyshaittojen poistamista, valvonnan tehokkuutta ja lainsäädännön pakkokeinonormien tehokkuutta sekä pakkokeinomenettelyn vaikuttavuutta tutkittiin sekä oikeuskäytännön että teoreettisen ja kootun empiirisen aineiston avulla. Tutkimuksen katsotaan kuuluvan ympäristöterveysoikeuden alaan.

Tutkimuksessa analysoitiin suomalaista oikeuskäytäntöä kymmenen vuoden ajalta ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyn osalta. Lisäksi tutkimuksessa analysoitiin yli 200 kunnan ja valtion virkaeläinlääkärien tekemää pakkokeinopäätöstä. Pakkokeinopäätöksiä tarkasteltiin erityisesti toimijoiden oikeusturvan toteutumisen ja pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuden osalta. Kunnan ja valtion valvontatehtävissä toimivien virkaeläinlääkärien tietoja, asenteita ja mielipiteitä pakkokeinomenettelystä kartoitettiin kyselytutkimuksella. Vastaukset analysoitiin kvalitatiivisen sisällön erittelyn avulla. Vastausten perusteella virkaeläinlääkärit jaettiin kolmeen eri kategoriaan tiedollisten valmiuksien ja suhtautumisen mukaan. Lisäksi tarkasteltiin vuonna 2006 voimaan astuneen elintarvikelain muutosten vaikutuksia pakkokeinojen käyttöön, virkaeläinlääkärien

asenteisiin ja oikeusturvan toteutumiseen pakkokeinomenettelyssä. Tutkimus on ensimmäinen, jossa ympäristöterveydenhuoltoa tarkastellaan hyvän hallinnon vaatimusten kautta. Tutkimuksessa esitetään neljä mallia, joilla kuvataan ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitettä, oikeudellisen todellisuuden ja hallintomenettelyn vaikutusta pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen sekä eläinlääkäreiden tiedollisten valmiuksien ja asenteiden vaikutuksia hyvän hallinnon toteutumiseen ja pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen.

Tutkimustulokset osoittavat, että hyvän hallinnon periaatteella ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä on merkitystä terveyshaittojen poistamisen, valvonnan tehokkuuden ja pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuden kannalta. Merkittävimmiksi tekijöiksi nousivat kuulemismenettely, päätösten perustelu ja terveyshaitan dokumentointi sekä päätösten välitön täytäntöönpano. Oikeusturvan toteutumisen kannalta taas merkittävimmät tekijät ovat kuulemismenettely, päätösten perustelu ja muutoksenhaun ohjeistus. Oikeudellisen todellisuuden osalta merkittävää on lainrikkomusten ilmoittaminen esitutkintaviranomaiselle ja tätä kautta normien tehokkuuden lisääminen. Valvontaa suorittavien eläinlääkäreiden tiedollisten valmiuksien ja asenteiden todettiin vaikuttavan lainrikkomusten ilmoittamiseen ja pakkokeinojen käyttöön. Tiedon puute ja epävarmuus nostavat kynnystä ryhtyä käyttämään pakkokeinoja tarvittaessa. Nämä tekijät vaikuttavat erityisesti valtion virkaeläinlääkäreiden keskuudessa.

Oikeusturvan toteutumisessa pakkokeinomenettelyssä todettiin huolestuttavia puutteita. Kirjallinen kuuleminen oli toteutettu tutkimuksen ensimmäisessä, aiempaa lainsäädäntöä koskevassa aineistossa 56 prosentissa ja voimassa olevaa lainsäädäntöä koskevassa tutkimusaineistossa 65 prosentissa kunnan ja valtion virkaeläinlääkäreiden pakkokeinopäätöksiä. Päätösten perusteena käytetyt lainkohdat oli esitetty ensimmäisessä aineistossa 84 prosentissa ja jälkimmäisessä aineistossa 75 prosentissa tapauksia. Muutoksenhakuohje puuttui noin kolmasosasta päätöksiä molemmissa tutkimusaineistoissa. Lainsäädännön muutos ei merkittävästi vaikuttanut oikeusturvan toteutumiseen. Ainoastaan päätöksen määrääminen välittömästi täytäntöönpantavaksi oli lisääntynyt lainsäädännön muutoksen jälkeen. Kuulemismenettelyssä ja perusteluissa havaittiin paljon virheellisiä käytäntöjä ja perusteita.

Myös oikeusperiaatteiden toteutumisessa todettiin selviä puutteita. Erityisesti yhdenvertaisuus- ja objektiviteettiperiaatteiden toteutuminen havaittiin puutteelliseksi. Viranomaisten pakkokeinokäytännöissä oli suuria vaihteluja eri kuntien välillä. Joissain tapauksissa ilmeni viranomaisen passiivisuudeksi ja toimivallan alittamiseksi luokiteltavaa toimintaa. Ympäristöterveydenhuollon alan toimijat joutuvat siis eriarvoiseen asemaan maantieteellisestä sijainnista riippuen.

Merkittävään rooliin nousi keskushallinto. Keskushallinnon kautta tulevilla ohjauksella ja yhdenmukaisella, valtakunnallisella linjauksella ja ohjeistuksella voidaan vaikuttaa sekä hyvän hallinnon toteutumiseen että pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen. Väitöskirjassa esitetään suosituksia keskushallinnon taholta tulevan ohjauksen kehittämiseksi tutkimustulosten perusteella.

ABSTRACT

The demands and expectations for quality in both local and central public administration are increasing today. People expect quality, effectiveness and good service when they deal with government services. The demands for good governance are written in constitutional and governance law and every public authority is expected to follow these regulations.

More than 300 veterinarians work as authorities in the environmental and public health sector at the municipal level. In their tasks they have a major role in using public authority. This is most significant in compulsory actions, yet there are no previous academic studies on the impact of good governance on environmental health and food safety.

The major aim of the present study was to determine whether the principle of good governance impacts food safety or the effectiveness of control actions or decreases the health hazards related to environmental health or food safety. The legal proceedings in Finland for the last ten years and over 200 decisions made by veterinarians as municipal administrators were analysed. The main focus in the analysis was legal rights.

The veterinarians working as authorities at the municipal level were questioned about their doctrines, attitudes and opinions about good governance and compulsory actions and the new legislation concerning foodstuffs. The answers were analysed by a modified, qualitative grounded theory-based method. The veterinarians were divided into three categories according to their doctrines and attitudes.

This thesis is the first academic study in Finland which contemplates the environmental health sector through the principle of good governance. In the study there is a demonstration of four models which describe the impact of the different factors on the good governance and the compulsory actions.

In conclusion, it was concluded that the good governance impacts the elimination of health hazards, the impressiveness of compulsory actions and the efficiency of control. The most significant aspects of good governance were the hearing process, the argumentation of the decisions, the documentation of health hazards and direct enforcement of the decisions. In the view of legal protection the major factors were the hearing process, the argumentation

of the decisions and the directions of the appeals. The veterinarians' doctrines and attitudes were found to impact the notifying of the contraventions to the police and the use of compulsory actions. The lack of information and uncertainty among the veterinarians as authorities at the municipal level prevented the use of compulsory actions when needed.

There were remarkable deficiencies in carrying out administrative procedures, protecting legal rights and upholding the principles of good governance. The written and documented hearing process was carried out only in 56 and 65 per cents of the material. The legal arguments were presented in 84 and 75 per cents of the material. The directions of the appeals were lacking in one-third of the material. There were also many defective and false proceedings and arguments concerning the hearing process and the argumentation of the decisions.

The most significant deficiencies with the legal principles were with the principles of equality and objectivity. Also the practice of compulsory actions was noticed to vary in different municipalities. That means that the owners of the companies are placed in non-equal position depending on their companies' geographical location. In some cases there were also practices which were classified as unused or passive authority.

A major role for the application of equal rights and demands in compulsory actions at the local level was noticed to be within the responsibility of the central food safety administration. The central administration can influence both the good governance practice and the use of compulsory actions at the municipal level by nationwide, standardised directives and regulations. In this thesis, there are recommendations presented based on the results acquired in this study. The results can be used to develop the central food safety administration's supervision of municipal authorities in the future.

LUETTELO TEKSTISSÄ ESIINTYVISTÄ KUVISTA

- Kuva 1.** Kunnan ja valtion ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden mielikuvia pakkokeinomenettelystä.....s. 102
- Kuva 2.** Kunnan ja valtion ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden suhtautuminen pakkokeinojen käyttöön.....s. 106
- Kuva 3.** Ympäristöterveydenhuollon hallinnon tuntemus ja koettu varmuus pakkokeinomenettelyn käytössä kunnan ja valtion viranhaltijoiden keskuudessa.....s. 181
- Kuva 4.** Poliisin tietoon tulleet ympäristöterveydenhuollon alan rikokset jaoteltuina elintarvikerikoksiin, terveydensuojelurikoksiin ja terveysrikoksiin vv. 1996-2006. Lähde: Tilastokeskus.....s. 208
- Kuva 5.** Pakkokeinojen jakaantuminen laeittain tutkimusaineistossa ajalla 2002-2005.....s. 219
- Kuva 6.** Hallintolain toteutuminen tutkimusaineistossa.....s. 235
- Kuva 7.** Ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden suhtautuminen lainsäädännön muutoksen vaikutuksiin pakkokeinomenettelyn osalta kunnan ja valtion viranhaltijoiden keskuudessa.....s. 274

LUETTELO TEKSTISSÄ ESIINTYVISTÄ KAAVIOISTA

Kaavio 1. Ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännite	s. 65
Kaavio 2. Tässä tutkimuksessa käytetty hyvän hallinnon kehikko ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyn osalta.....	s. 123
Kaavio 3. Oikeusperiaatteet viranomaisen harkintavallan rajoittajina Laakson mukaan.	s. 154
Kaavio 4. Hyvän hallinnon vaikutus ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitteeseen.....	s. 188
Kaavio 5. Oikeudellisen todellisuuden vaikutus pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen.....	s. 216
Kaavio 6. Hallintomenettelyn vaikutus hyvän hallinnon toteutumiseen ja pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen.....	s. 280
Kaavio 7. Tiedollisten valmiuksien ja asenteiden vaikutus hyvän hallinnon toteutumiseen ja pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen.....	s. 282

LUETTELO TEKSTISSÄ ESIINTYVISTÄ TAULUKOISTA

Taulukko 1. Luokitusyksiköiden lukuarvojen jakautuminen kunta- ja valtio-havaintoyksiköissä pakkokeinoin suhtautumisen osalta.....s. 105

Taulukko 2. Luokitusyksiköiden lukuarvojen jakautuminen kunta- ja valtio-havaintoyksiköissä hyvän hallinnon tuntemuksen osalta.....s. 181

Taulukko 3. Tutkimusaineistoon sisältyneet kuntien ja valtion ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden pakkokeinopäätökset vuodelta 2006.....s. 259

Taulukko 4. Luokitusyksiköiden lukuarvojen jakautuminen kunta- ja valtio-havaintoyksiköissä lainsäädännön muutokseen suhtautumisen osalta.....s. 273

ESIPUHE

Mielenkiinto pakkokeinomenettelyä kohtaan juontaa juurensa omista kokemuksistani työskennellessäni erilaisissa valvontatehtävissä ympäristöterveydenhuollon alalla. Itse olen usein kokenut pakkokeinojen käytön merkittävänä ja tehokkaana työkaluna. Kuitenkin tiedon puute ja epävarmuus on leimannut myös omaa pakkokeinomenettelyn käyttöäni. Kollegojen kokemuksen ovat osoittautuneet samanlaisiksi.

Tutkimuksen suunnitteluvaiheessa keskusteluissa ympäristöterveydenhuollon valvontaa suorittavien kollegojen kanssa nousi esille tarve hallinnollisen menettelyn selkiyttämiseen ja pakkokeinomenettelyä koskevan oikeuskäytännön selvittämiseen. Puuttuva tieto ja epävarmuus menettelyn muotoseikoista ja oikeuskäytännöstä vaikuttaa päätöksiä tekeviin viranhaltijoihin. Pakkokeinojen käyttöä saatetaan välttää viimeiseen asti ja ”suullisen tiedon” mukaan vain harvoin niillä on toivotunkaltainen lopputulos. Koska eläinlääkäreiden tietotaito hallinnon alalta on melko vähäinen, monitieteellisen, eri tieteenaloja yhdistelevän lähestymistavan tarkoituksena on ollut tuoda muiden tieteenalojen tietämystä osaksi eläinlääkäreiltä käytännön valvontatyössä vaadittavaa osaamista. Eläinlääkärin työhön kiinteästi kuuluvan elintarvike- ja ympäristöterveyden valvonnan korkean tason säilyttämiseksi myös valvontaan kiinteästi kuuluvan hallinnon alan tutkimustiedon merkitys on tärkeä.

Aiheeseen perehtyessäni kävi melko pian selväksi, ettei mistään löydy koottua tietoa ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyjen käytöstä tai oikeuskäytännöstä. Kirjallisuutta tai tutkimuksia ei alalta tästä näkökulmasta ole. Niinpä olen joutunut monelta osin lähtemään liikkeelle alan pioneerinä. Työ on kuitenkin joka vaiheessa ollut erittäin mielenkiintoista ja haastavaa. Tiedon karttuessa myös omat käsitykseni ovat muuttuneet moneen kertaan. Opinnot oikeustieteen ja hallintotieteen alalta avasivat uusia näkökulmia eläinlääketieteen rinnalle. Monitieteisyydestä on tullut kantava voimavara työn edetessä.

Haluan esittää lämpimät kiitokseni työtä ohjanneille professori Marja-Liisa Hänniselle ja HTT Kauko Heurulle. Ilman Marja-Liisan ennakoluulottomuutta ja uskoa tavallisesta poikkeavaan aiheeseen ja toteutukseen työ olisi jäänyt tekemättä. Yhtä välttämätön on ollut Kaukon maltillinen ja realistinen ohjaus aina työn haparoivista ensiversioista lopulliseen käsikirjoitukseen asti. Samoin haluan kiittää eläinlääketieteellistä tiedekuntaa

mahdollisuudesta toteuttaa tärkeäksi näkemäni tutkimus. Esitarkastajia professori Eija Mäkistä ja professori Pirkko Vartiaista haluan kiittää analyttisestä, kriittisestä mutta rakentavasta tarkastustyöstä, joka oli merkittävää käsikirjoituksen hioutumisessa lopulliseen muotoon.

Tutkimusta ovat rahoittaneet Eläinlääketieteen säätiö ja Kunnallissalan kehittämissäätiö, joiden myöntämien apurahojen turvin työn eteneminen on ollut sujuvaa ja joutuisaa, tästä esitän kiitokseni. Kiitos työn etenemisestä kuuluu kuitenkin rahoituksen lisäksi ennen kaikkea ohjaajille, jotka tarpeen mukaan innostivat, patistivat, rauhoittelivat ja loivat uskoa aiheeseen silloinkin kun se itseltäni uhkasi loppua.

Erityinen kiitos kuuluu kaikille tutkimukseen osallistuneille virkaeläinlääkäreille, jotka vaivaa nähden ja rohkeasti lähettivät aineistoa tutkimukseen ja vastasivat kyselyyn. Ilman teidän merkittävää panostanne tutkimus olisi jäänyt vain toteutumattomaksi haaveeksi. Kiitän myös kaikkia ystäviä, kollegoja, työtovereita ja sukulaisia, jotka ovat kyselyillään osoittaneet elävänsä mukana prosessissa. Samoin kiitän esimiestäni Pirkkalan kunnanjohtajaa Risto Koivistoa, joka joustavalla suhtautumisellaan on edesauttanut merkittävästi työn valmistumista sekä palvelusihteeri Tiina Korpelaa, joka päivätyön lisäksi jaksoi stilisoida taulukkojani. Kiitoksen ansaitsee myös Tampereen yliopiston tilastotieteen laitoksen tutkija Jyrki Ollikainen, jonka panoksella syntyivät aineiston tilastoajat. Kiitän myös äitiäni, joka väsymättä on osallistunut lasten ja puutarhankin hoitoon ollessani uppoutunut tutkimuksen maailmoihin.

Viimeinen mutta kokonaisuuden kannalta merkittävin kiitettävä taho on perheeni, joka on mahdollistanut työn toteuttamisen. Kiitän Jannea ja Jenniä, jotka usein pelkällä olemassaolollaan ovat auttaneet äitiä jaksamaan sekä pitäneet huolen riittävästä "lepotauoista". Rakasta puolisoani Aria kiitän sekä henkisestä tuesta väitöskirjan koko painon välillä levätessä raskaana mielessä että konkreettisesta tuesta perheen arjen ja kodin päivittäisen ylläpidon osalta. Kiitän häntä myös ajoittaisesta asioiden tärkeysjärjestyksen osoittamisesta liiallisen työhön uppoutumisen uhatessa sekä elämän tärkeimmän totuuden muistuttamisesta.

- *Suurin niistä on Rakkaus* -

Kiikassa 30.3.2008

Outi Lepistö

JOHDANTO

Hallinnollinen osaaminen liittyy kiinteästi eläinlääkintähuollon ja elintarvike- ja ympäristöhygienian valvontaan: valvontaa ja siihen liittyviä päätöksiä ei voida toteuttaa ilman hallinnollista rakennetta ja sen tarkkaa tuntemusta. Tästä syystä erityisesti ympäristöterveydenhuollon hallinnon alaan voidaan nähdäkseni soveltaa osittain yhteiskuntatieteellistä lähestymistapaa.

Tutkimus perustuu pääosin laadullisen tutkimuksen menetelmiin. Laadullinen tutkimus on usein hyvin henkilökohtaisen pohdiskelun sävyttämää. Kvalitatiivisia menetelmiä ja tutkimuksia onkin ehkä juuri tämän tutkijan "äänen" kuulumisen vuoksi kritisoitu luotettavuuskriteerien hämäryydestä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija joutuu jatkuvasti pohtimaan tekemiään ratkaisuja ja ottamaan kantaa sekä analyysin kattavuuteen että tekemänsä työn luotettavuuteen. Laadullisessa tutkimuksessa lähtökohtana on sen myöntäminen, että tutkija on tutkimuksensa keskeisin tutkimusväline. Tutkija itse on siis tutkimuksensa merkittävä luotettavuuden kriteeri, kun taas kvantitatiivisessa tutkimuksessa luotettavuutta arvioidaan yleensä mittausten luotettavuutena.

Tutkimustyössä olen toiminut niin sanotun hermeneuttisen kehän mukaan.¹ Ensimmäisessä vaiheessa aloin tutustua pakkokeinojen, hallintotieteen, oikeustieteen ja sosiologian kenttään ja tutkimusperinteeseen.² Tämä teosten ja tutkimusten pintapuolinen lukeminen muodosti esiymmärryksen, jonka avulla pääsin keskustelemaan tekstien ja erilaisten tulkintojen ja tutkimusperinteiden kanssa.

Toisessa, lähilukuvaiheessa lähestyin teoreettista aineistoa nyt perusteellisemmin. Pikku hiljaa aloin hahmottaa eri tieteenalojen tapaa lähestyä tutkittavia asioita tai ilmiöitä, nähdä tekstien sisältämiä käsitteitä ja tulkintoja, erilaisten metodien etuja ja haittoja sekä eri tieteenalojen ja tutkimusperinteiden mahdollista soveltamista omaan tutkimukseeni. Aloin myös hahmottaa käsitteiden yhdenmukaisuutta ja metodien keskinäistä samankaltaisuutta.

Varsinainen ymmärrys tähän laajaan kenttään syntyi kuitenkin vasta oman työni edettyä jo melko pitkälle. Vasta tässä vaiheessa, kerättyäni jo kaiken aineiston ja perehdyttyäni oikeuskäytäntöön, virallisaineistoihin ja lainvalmistelutöihin kaikkien tutkimusten, oppaiden

¹ Ks. esim. Hannula, Systemaattinen tekstianalyysi teoksessa Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysin s. 121

² mm. Timonen, Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen, Suomalaisen oikeusajattelun perusteista, Koskinen & Virta, Oikeudellisen tiedon lähteitä, Klami, Johdatus oikeustieteen metodologiaan ja Johdatus oikeustieteelliseen analyysiin, Lindfors, Empiirinen tutkimus oikeustieteessä, Häyhä, Minun metodini, Husa ym., Kirjoitetaan juridiikkaa, Hirsjärvi ym., Tutki ja kirjoita, Ervasti, Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä, Kinnunen & Löytty, Tieteellinen kirjoittaminen, Anttila, Ohjeisto tieteellisen tutkielman tekoon.

ja eri alojen teosten lisäksi koin ymmärtäväni tieteenaloista edes sen verran, että uskalsin alkaa kritisoida ja analysoida lukemiani tekstejä ja löytämiäni havaintoja. Hermeneuttisen lukutavan mukaisesti luin tekstejä ja aineistoja yhä uudelleen ja uudelleen ja laajentuneet näkökulmani paljastivat jatkuvasti uusia merkityksiä teksteissä ja aineistoissa. Tässä vaiheessa – aineiston analysointi kulki samalla myös eteenpäin – aloin myös hahmottaa ensimmäisiä johtopäätöksiäni aineiston ja tekstien perusteella. Viimeisessä vaiheessa tuntui etteivät sormet kulkeneet näppäimistöllä riittävän nopeasti, kun aineistosta nousi esille yhä uusia näkökulmia ja johtopäätöksiä.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston tulkinnan sanotaan olevan reliaabeli silloin, kun se ei sisällä ristiriitaisuuksia.³ Reliabiliteettiongelmia saattaa syntyä aineiston analyysin aikana tehdyistä koodausvirheistä, epäyhdenmukaisesta koodauksesta ja virhetulkinnoista.⁴ Validiteetti taas voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen. Sisäinen validiteetti (pätevyys) viittaa tutkimuksen teoreettisen ja käsitteellisen määrittelyn sopusointuun. Sisäinen validiteetti osoittaa tutkijan tieteellisen otteen ja tieteenalansa hallinnan voimakkuuden. Ulkoinen validiteetti taas tarkoittaa tehtyjen tulkintojen ja johtopäätösten sekä aineiston välisen suhteen pätevyyttä. Validiteettiongelmia voi syntyä esimerkiksi siitä, että tutkimusaineisto ei anna vastausta tutkimuskysymykseen, aineiston keräämisessä on puutteita tai tutkimusaineisto ei ole riittävän edustava. Kvalitatiivisen tutkimuksen tulisi sisältää runsaasti tutkimusratkaisujen reflektointia. Tällainen eksplikointi (tutkija kertoo seikkaperäisesti tekemistään ratkaisuksista) toimii osittain tutkimuksen arvioinnin perustana.⁵ Laadullisessa tutkimuksessa toistettavuus ei tarkoita sitä, että toinen tutkija tulisi samaa aineistoa käsitellessään täsmälleen samaan lopputulokseen. Sen sijaan tutkijan tulee saada lukijansa vakuuttuneiksi siitä, että hänen tekemänsä ratkaisut ovat oikeutettuja, muodostetut luokat perusteltuja ja tutkimuksen kulku luotettavaa.⁶

On sanottu, että tutkimuksessa tärkeintä on hyvä tuntuma reaali maailmaan. Voidaan myös sanoa, että sillä hetkellä jolloin aletaan kerätä aineistoa, on jo ratkaistu, mitä siitä voi saada tulokseksi.⁷ Omalla kohdallani tämä pitää myös paikkansa. Jälkikäteen ajateltuna olisin voinut valita aineistonkeruun myös hyvin monella muullakin tavalla. Päädyttyäni tähän tapaan, on aineisto näytellyt ratkaisevaa osaa tutkimuksen muotoutumisessa, kuten usein

³ Grönfors, Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät s. 37, 113-114, 175-176

⁴ Paunonen, Vehviläinen-Julkunen, Hoitotieteen metodiikka s. 215.

⁵ Eskola & Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen s. 214, Syrjälä ym. Laadullisen tutkimuksen työtapoja s. 101, Pietilä, Sisällön erittely s. 233-260, Holopainen ym. Tilastolliset menetelmät s. 13, Paunonen & Vehviläinen-Julkunen, Hoitotieteen metodiikka s. 215

⁶ Paunonen & Vehviläinen-Julkunen, Hoitotieteen metodiikka s. 220

⁷ Nummenmaa ym., Tutkimusaineiston analyysi s. 14

induktiivisesti painottuneissa tutkimuksissa käy. Aineisto on vienyt tutkimusta eteenpäin ja avannut jatkuvasti uusia näkökulmia ja lähestymistapoja. Aineisto on myös tutkimuksen tärkein kivijalka; ilman riittävää aineistoa tutkimusta ei olisi syntynyt. Näin ollen tutkimus palaa takaisin lähtöasetelmaan: käytännön valvontatyötä tekeviin eläinlääkäreihin, jotka tarjoamalla käyttööni laajan aineiston ovat mahdollistaneet tutkimuksen etenemisen. Toivon mukaan myös tutkimuksen tulokset koituvat saman joukon hyödyksi lisääntyneen tiedon muodossa.

I. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA

1. Tutkimuksen taustaa

Suomessa, kuten muissakin EU-maissa ympäristöterveydenhuoltoon liittyvä ala on tarkkaan säädeltyä. Ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön tarkoitus on suojata kuluttajaa turvaamalla elintarvikkeiden sopivuus ihmisravinnoksi ja estämällä niiden totuudenvastainen tai muutoin harhaanjohtava markkinointi sekä turvata ihmisille terveellinen elinympäristö.⁸ Elintarvikelainsäädäntö sisältää sekä tuotantoympäristöä ja -olosuhteita että itse elintarviketta koskevia säännöksiä ja määräyksiä, jotka kattavat elintarvikkeen alkutuotannon, valmistuksen, säilytyksen, maahantuonnin, maastaviennin, kuljetuksen, kaupanpidon, myynnin ja luovutuksen. Terveydensuojelulainsäädäntö taas kattaa asumisen, talousveden ja elinympäristön terveydellisen valvonnan. Valvontaviranomaisten ensisijaisena tehtävänä on turvata valvonnan tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus siten, että lainsäädännön tarkoitus toteutuu ja säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan.⁹ Tämä edellyttää riittävän tehokkaan valvonnan toteuttamista sekä ympäristön osalta että elintarvikkeiden ja niiden tuotannon ja valmistuksen osalta alkutuotannossa ja kaikissa käsittely- ja valmistusvaiheissa. Valvonnan toteuttamiselle esitetään myös muita vaatimuksia. Elintarviketurvallisuusviraston laatiman valtakunnallisen valvontasuunnitelman mukaan elintarvikelain avulla halutaan turvata korkealaatuinen elintarvikevalvonta, mikä edellyttää, että valvonta on suunnitelmallista, oikein kohdennettua, tehokasta ja eri toimijoita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti kohtelevaa.¹⁰ Valvonnan tulee olla myös muulla tavoin hyvää hallintoa koskevien vaatimusten mukaista ja sille tulee varata riittävät voimavarat.

Elintarvikevalvonnan osalta valvontaa pyritään suuntaamaan eri kohteisiin tai osa-alueisiin sen mukaan, missä sitä riskitekijät huomioon ottaen eniten tarvitaan. Valvonnan on silti oltava tasapuolista niin, että se kohdistuu perusteiltaan yhdenvertaisesti kaikkiin valvontakohteisiin ja valvontakohdetyyppeihin. Tasapuolisuus elintarvikevalvonnassa tarkoittaa sitä, että valvonnan määrä ja valvontamenetelmät valitaan elintarvikkeen

⁸ Ks. Elintarvikelaki (23/2006) ja terveydensuojelulaki (763/1994)

⁹ ks. Läänihallitusten keskeiset arviot peruspalveluiden tilasta 2006 s. 223

¹⁰ Valtakunnallinen elintarvikevalvontasuunnitelma 2007

turvallisuuden ja laadukkuuden varmistamiseksi samoilla perusteilla koko maassa.¹¹ Paikallisena valvontaviranomaisena ympäristöterveydenhuollossa toimii kunnallinen viranomainen.

Käytännön ympäristöterveydenhuollon valvonta tapahtuu siis pääasiassa kunnissa ja lihintarkastuksen osalta teurastamoissa. Jokaisessa kunnassa on oma terveydensuojeluviranomainen, monijäseninen toimielin, kuten terveys- tai muu lautakunta.¹² Valvonta voidaan hoitaa myös kuntien muodostamissa kuntayhtymissä ja kuntien välisillä sopimuksilla niin, että yksi kunta hoitaa valvonnan useamman kunnan alueella. Käytännön valvontaa toimielimen alaisuudessa tekevät viranhaltijat, kuten eläinlääkärit ja terveystarkastajat. Valvontaan kuuluu asuntojen ja muiden oleskelupaikkojen terveydellinen valvonta, kotimaassa tuotettujen elintarvikkeiden valmistuksen valvonta, muista EU-jäsenvaltioista toimitettujen eläimistä saatavien elintarvikkeiden ensisaapumisvalvonta (lukuun ottamatta niiden ensisaapumispaikkojen valvontaa, joista vastaavat valtion tarkastuseläinlääkärit) sekä kaikkien elintarvikkeiden markkinavalvonta, tuoteturvallisuusvalvonta ja kemikaalivalvonta.

Ympäristöterveydenhuollon ohjaus ja toimeenpano

Valtionhallinnon tehtävänä on valvoa, yhteen sovittaa ja koordinoida eri puolilla tapahtuvaa ympäristöterveydenhuoltoa kokonaisuutena. Valtakunnallisella tasolla ympäristöterveydenhuollon suunnittelu, kehittäminen, ohjaus ja lainvalmistelu sekä valvonnan ylin johto ja ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, kauppa- ja teollisuusministeriölle, kuluttajavirastolle sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselle.¹³

Elintarviketurvallisuusvirasto (myöhemmin **Evira**) perustettiin 1.5.2006 entisen Elintarvikeviraston, Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitoksen, Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön toimeenpanotehtävät yhdistämällä. Elintarviketurvallisuusvirasto on elintarvikevalvontaa johtava ja kehittävä viranomainen Suomessa. Sen tehtävänä on elintarvikevalvonnan johtaminen, suunnittelu, kehittäminen

¹¹ Ks. Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran elintarvikelain mukainen valvontasuunnitelma vuodelle 2007

¹² Ks. kuntalaki (365/1995), Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 155

¹³ Sosiaali- ja terveysministeriö. Työnjako ja lainsäädäntö ympäristöterveydenhuollossa.

sekä eräiltä osin valvonnan suorittaminen koko Suomessa. Evira laatii valtakunnallisen elintarvikevalvontaohjelman ja ohjaa kunnan elintarvikevalvontaviranomaisia. Evira tukee lääninhallituksia kuntien elintarvikevalvonnan ohjauksessa ja arvioinnissa. Eviran keskeisimpiä tehtäviä on lääninhallitusten ja kuntien elintarvikevalvonnan ohjaaminen. Hallinnollisesti Evira on maa- ja metsätalousministeriön alainen keskusvirasto, jonka tulosohtaukseen osallistuvat myös sosiaali- ja terveysministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö.

Lääninhallitukset suunnittelevat ja ohjaavat ympäristöterveydenhuollon valvontaa alueellaan sekä valvovat kuntien valvonnan toteutumista. Lääninhallitukset arvioivat paikallisen elintarvikevalvonnan vaatimusten mukaisuutta ja valvontasuunnitelmien sisältöä ja toteutumista (VAMU-valvonta). Lääninhallitukset tekevät myös tarkastuksia kunnan valvomiin laitoksiin. Lisäksi lääninhallitukset välittävät tietoja paikallisviranomaisten ja keskushallinnon välillä. Lääninhallitukset tekevät vuosittain tulossopimuksen Eviran kanssa.

Eläinlääkäreistä huomattava osa toimii kunnan tai valtion valvontatehtävissä.¹⁴ Suomen Eläinlääkäriliiton vuoden 2006 tilaston mukaan kaupungineläinlääkäreinä¹⁵ toimii 140 eläinlääkärinä, terveysvalvonnan johtajina 20 eläinlääkärinä. Lääninhallituksissa elintarvike- ja eläinsuojeluvalvontaa suorittavia eläinlääkäreitä on 32 kpl. Puolustusvoimien terveysvalvontaa hoitaa yhdeksän eläinlääkärinä. Elintarviketurvallisuusvirastossa työskentelee yhteensä 107 eläinlääkärinä.¹⁶ Yhteensä siis n. 300 eläinlääkärinä työskentelee päätoimisesti ympäristöterveydenhuollon tai elintarvikevalvonnan valvontatehtävissä. Lisäksi 413 kunnaneläinlääkärinä suurella osalla viranhoidotehtäviin sisältyvät myös kunnan alueen ympäristöterveydenhuollon tehtävät.

Ympäristöterveydenhuollon (elintarvikkeiden, talousveden ja sisäilman terveydellinen valvonta) valvontatehtävät ovat lisääntyneet huomattavasti viime vuosina. Etenkin elintarviketurvallisuuteen liittyvät vaatimukset ovat kasvaneet. 1990-luvun lama vähensi elintarvikevalvontaan suunnattua työpanosta asuntojen sisäilmaongelmien nopean lisääntymisen ja tämän vaatiman lisäresursoinnin takia. Sisäilmaongelmien huippu osui

¹⁴Elintarviketurvallisuusviraston tilaston mukaan terveysvalvonnan johtajia ja eläinlääkäreitä kuntien elintarvikevalvonnassa yhteensä 386 vuonna 2005

¹⁵ tähän kuuluvat myös elintarvikehygieenikot

¹⁶ näistä 41 kpl tarkastuseläinlääkäreitä, 66 kpl ylitarkastajia tai johtotehtävissä toimivia

viime vuosikymmenen puoliväliin.¹⁷ Samanaikaisesti Euroopan Unioniin liittymisen vuoksi olisi tarvittu entistä suurempaa kuntien panostusta valvontaan. Lainsäädännön muuttumisen myötä myös henkilöstön koulutuksen tarve lisääntyi. Ympäristöterveydenhuollossa vaadittavan lainsäädännön määrä lähes kaksinkertaistui. Elintarvikevalvonnan kaltainen kapea sektori kärsi voimavarojen heikennyksistä suhteellisesti enemmän kuin monet muut toimialat.¹⁸

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi raportin elintarvikevalvonnasta vuonna 1997¹⁹ ja siinä valvontatilannetta kuvattiin huolestuttavaksi. Raportista kävi myös ilmi, että syiden löytämiseksi ja tilanteen korjaamiseksi täytyy valvontaa tarkastella kunnittain, sillä hajonta on suurta esimerkiksi samanlaisen elinkeinorakenteen tai yhtä suuren väestömäärän omaavissa kunnissa. Kunnat, joissa oli saman verran asukkaita ja valvontakohteita, olivat toteuttaneet elintarvikevalvonnan hyvin eri tavoin ja myös puutteet saattoivat olla erisuuruisia. Edelleen virasto korosti toteutuneen elintarvikevalvonnan aiheuttavan eriarvoisuutta kuluttajien ja valvontakohteiden osalta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan elintarvikevalvonnan tuloksellisuuden arvioinnin lähtökohdaksi tulisi ottaa kuluttajan terveydellisen turvan toteutuminen ja tämä tulisi ottaa lähtökohdaksi elintarvikevalvontaorganisaation kehittämistyössä. Ympäristöterveydenhuollon seutuyhteistyön edistämiseksi sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö käynnistivät vuonna 2003 ympäristöterveydenhuollon kehittämiskokeiluhankkeen (YTAKE -hanke). Valtioneuvoston periaatepäätöksessä elintarvikevalvonnan kehittämisestä (11/2003) esitetään toimenpiteitä, joiden avulla pyritään turvaamaan elintarvikevalvonnan toimivuus maassamme.²⁰ Periaatepäätös linjaa osaltaan koko ympäristöterveydenhuollon valvonnan järjestämistä kunnissa niiltä osin kuin se koskee paikallisten valvontaorganisaatioiden järjestämistä siten, että valvonta kootaan nykyistä suurempiin seudullisiin toimintayksiköihin siten, että yksikön henkilöstön minimikoko on

¹⁷ Etelä-Suomen lääninhallitus, Palvelujen maksullisuuden ja ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö asuntojen terveyshaittojen selvittämisessä Etelä- ja Itä-Suomen lääneissä vuonna 2002. Lääninhallitukset myös vastaanottavat toistuvasti hallintokanteluja koskien asuntojen terveyshaittoja ja niihin liittyvää viranomaisvalvontaa. www.poliisi.fi/lh/etela

¹⁸ Kunnallisen elintarvikevalvonnan riittävyyden arviointi 2004 Elintarvikevirasto 4/2006. 1990-luvun talouskriisit johtivat Suomessa julkistalouden ongelmiin ja säästötoimenpiteisiin lähes kaikilla julkisen toiminnan sektoreilla. Kantola & Kautto, Hyvinvoinnin valinnat s. 13-16, 17-18

¹⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto. Elintarvikevalvonta. Tarkastuskertomus 3/97.

²⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Periaatepäätöstä on tarkennettu vielä 1.3.2007 mm. seutuyksiköiden vähimmäiskokojen osalta. Ks. valtioneuvoston periaatepäätös annetun elintarvikevalvonnan kehittämistä koskevan periaatepäätöksen muuttamisesta.

vähintään 10 henkilötyövuotta. Periaatepäätöksen tavoitteena on elintarviketurvallisuuteen liittyvän paikallisen elintarvikevalvonnan vahvistaminen ja valtakunnallisen ohjauksen tehostaminen. Periaatepäätöksen mukaan elintarviketurvallisuus halutaan pitää korkealla tasolla Suomessa ja turvata elintarvikevalvonnan asiakkaiden (yrittäjät, kuluttajat) samantasoiset palvelut maan kaikissa osissa.²¹ Tätä tavoitetta on kuitenkin vaikea saavuttaa yksinomaan seutuyksikköjen avulla. Asiakkaiden tasavertainen kohtelu ja palvelujen turvaaminen on ympäristöterveydenhuollon alalla erityisen haastavaa, koska asiakkaita ovat sekä elinkeinonharjoittajat että kuluttajat, joiden edut voivat joissain tilanteissa olla vastakkain. Lisäksi valvontayksiköiden koon suureneminen voi tuoda mukanaan myös lisääntyviä ongelmia valvontakohteiden määrän lisääntyessä viranhaltijaa kohden.

YTAKE-hankkeen toisen vaiheen arviointiraportin mukaan kunnallisen ympäristöterveydenhuollon voimavarojen väheneminen ja samanaikainen tehtävien lisääntyminen ovat aiheuttaneet paineita valvonnan kattavuuteen ja laatuun.²² Valvonnan laadulla voidaan käsittää sekä lainsäädännön vaatimusten toteutuminen että valvonnan kohdistaminen tasapuolisesti kaikkia alan toimijoita kohtaan. Keskeisessä roolissa ovat myös palvelujen saatavuus sekä palveluperiaatteen, julkisuuden ja avoimuuden toteutuminen sekä valvonnan kohteena olevien tahojen yhdenvertaisuus ja oikeusturvan toteutuminen.

Ympäristöterveydenhuollon valvonnalle asetetaan siis runsaasti laadullisia kriteerejä, kuten tuloksellisuus, yhdenvertaisuus, palveluperiaatteen ja toimijoiden oikeusturvan toteutuminen. Erityisen merkittävään rooliin edellä esitetyt kriteerit nousevat silloin, jos muodostuu tarve ryhtyä käyttämään pakkokeinomenettelyä lainsäädännön toteutumisen turvaamiseksi. Vastakkain ovat tällöin usein erilaiset vaatimukset lainsäädännön ja toimijoiden taholta sekä kaikkien osapuolten oikeuksien ja valvonnan laadun toteutuminen.

Tätä pakkokeinotilanteessa usein vaikuttavaa ristiriitatilannetta nimitän *ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitteeksi*. Esittelen kehittämäni jännitettä kuvaavan mallin luvussa kaksi (Hallintopakko). Malli on keskeinen käsite tutkimuksessani ja muodostaa osaltaan perustan tutkimuksen lähtökohdille ja tutkimusongelmalle.²³

²¹ Ehdotus periaatepäätökseksi elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Perustelumuiotio

²² Laamanen, Elina, Aronen, Kauko: Kokeilusta seudullisiin

yksiköihin. Ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistoimintakokeilun (YTAKE) II vaiheen arviointi.

²³ Hieman samanlaisen näkökulman ympäristöoikeuden alalta esittää esimerkiksi *Hollo*, joka kutsuu ympäristöoikeutta konfliktioikeudeksi juuri siitä syystä, että ympäristöoikeuden tehtävänä on ratkaista kaikenlaisia ympäristöä koskevien intressien välisiä ristiriitoja. Selvimmin tämä näkyy juuri

Pakkokeinoja käytettäessä kuitenkin hallinnollinen puoli saattaa jäädä liian vähälle huomiolle. Usein valvontaa tekevä virkaeläinlääkäri keskittyy pakkokeinojen käytössä varsinaiseen substanssiin, terveyshaitan estämiseen, eikä menettelyn muodolliseen tai hallinnolliseen rakenteeseen. Usein tilanteet ovat myös äkillisiä, jolloin vaaditaan kiireellisiä toimenpiteitä. Tiedon puute tai käsitteiden ja vaatimusten epäselvyys saattaa vaikuttaa myös menettelyn muutoseikkojen ohittamiseen.

Pakkokeinot, kuten muutkin eläinlääkärin valvontatyössä suorittamat viranomaistehtävät ovat kuitenkin merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota elintarvike- ja terveydensuojelulainsäädännön lisäksi säätelevät myös hallintolaki, hallintolainkäyttölaki sekä perustuslaki.²⁴ Näitä julkiselle vallankäytölle asetettuja rajoituksia käsittelen tarkemmin pääluvussa kolme (Hyvä hallinto).

Pakkokeinomenettelyn hallinnollinen rakenne vaikuttaa lisäksi usein toteutetun tai aiotun toimenpiteen lopputulokseen. Muutoksenhakumenettelyssä päätös saattaa kumoutua hallinnollisen virheen takia, jolloin prosessi pitenee, menettelyyn johtanut toiminta voi jatkua ja valvojan prosessiin käyttämä aika lisääntyy merkittävästi. Valvonnan resurssien ollessa rajalliset, on pakkokeinomenettelyn sujuvuus ja tehokkuus merkittävässä asemassa valvonnan tehokkuuteen, elintarviketurvallisuuteen ja muiden terveyshaittojen estämiseen nähden.²⁵ Myös edellä esitettyjen valvonnan laadun kriteerien toteutumiseen vaikuttaa pakkokeinomenettelyn menettelyllinen toteutus.

Viime vuosina ympäristöterveydenhuollon lisäksi koko kunnallishallinnon piirissä on todettu, ettei kunnallishallintoon kohdistuvia palveluvaateita enää pystytä täyttämään samoilla menetelmillä kuin tähän saakka. Tuloksellisuuden parantaminen on eräs keino vastata voimavarojen niukkuuden ja kasvavien palvelutarpeiden ja –odotusten aiheuttamiin

sääntelytavoitteiden joutuessa kilpailemaan mm. omistusoikeuden suojan ja elinkeinolainsäädännön kanssa. Teoksessa Ympäristöoikeus s. 6-7.

²⁴ Hallintolaki 434/2003, Hallintolainkäyttölaki 586/1996 ja Suomen perustuslaki 731/1999, aikaisemmin myös hallintomenettelylaki

²⁵ Valvonnan resurssien rajallisuus on käynyt ilmi Elintarvikeviraston tekemästä elintarvikevalvonnan resurssien riittävyyden tutkimuksesta, jonka mukaan elintarvikevalvonnan työpanoksesta puuttui 104 henkilötyövuotta vuonna 2004. Lisäksi 42 kunnan tai kuntayhtymän osalta valvontaan käytetty työpanos oli alle puolet vähimmäistarpeesta. Myös valtioneuvoston periaatepäätöksen ja sen seurauksena käynnistetyn YTAKE-hankkeen taustalla vaikuttaa nimenomaan valvonnan resurssien rajallisuus suhteessa lisääntyneeseen valvonnantarpeeseen.

paineisiin.²⁶ Tuloksellisuutta ja toiminnan tehokkuutta korostavissa malleissa korostetaan myös tiettyjä painopistealueita, kuten toiminnan tavoitteellisuutta, yhteistoiminnan keskeisyyttä ja voimavarojen käytön tehokkuutta²⁷. Ympäristöterveydenhuollon sektorilla toiminnan tavoitteellisuuden – lainsäädännön toteutuminen - saavuttamiseen pyritään osaltaan seudullistamisella. Voimavarojen käytön tehokkuudessa pakkokeinomenettelyllä on keskeinen rooli. Tavallisen valvonnan keinoilla (tarkastukset ja tarkastuskertomuksissa annetut ohjeet ja kehotukset) mitattuna tuloksettomaan valvontaan käytetty aika voidaan korvata tehokkaammalla pakkokeinomenettelyllä, jolloin valvojan työaikaa vapautuu muiden kohteiden valvontaan.

Oikeuskäytäntö ympäristöterveydenhuollon alalla on moniin muihin oikeudenaloihin verrattuna melko nuorta ja vähäistä. Yksittäisissä tapauksissa valitusprosessit ovat edenneet aina KHO:een asti, mutta koottua tietoa näistä tapauksista ei ole.

*Määtä*²⁸ mukaan ympäristöoikeudessa – jota voitaisiin kutsua ympäristöterveydenhuollon sisäoikeudeksi – ennakkopäätösten puuttuminen tai suppeus tutkimuksen aihepiiristä on usein merkki siitä, että soveltamiskäytäntöjen tai alempien oikeusasteiden käytännön empiiriselle tutkimukselle olisi erityistä tarvetta. Tällöin on tutkimuksessa mentävä konkreettisten soveltamiskäytäntöjen tasolle, jotta voitaisiin esittää näkemyksiä esimerkiksi toiminnanharjoittajien oikeusasemasta tai viranomaisten tekemistä päätöksistä. Tässä tutkimuksessa pyritään perehtymään juuri tähän soveltamiskäytäntöön.

Harisalon mukaan julkinen sääntely on nousemassa lähivuosina yhdeksi keskeisimmäksi tutkimuskohteeksi siinä kentässä, jossa ollaan kiinnostuneita julkisesta vallasta ja sen suhteista muuhun yhteiskuntaan. Pääpaino on usein julkisten *palvelujen* tutkimisessa, kun taas julkinen sääntely on ollut vähäisemmän tutkimuksen kohteena.²⁹

Valvonnan laadun kriteerien ja hallintomenettelyn vaatimusten yhdistäminen velvoittaviin pakkokeinopäätöksiin lieene virkaeläinlääkärin työn eräitä haastavimpia kokonaisuuksia. Kuitenkin hallinnon lainmukaisuuden ja laadun vaatimukset ovat yhä lisääntyneet. Julkiselta hallintotoiminnalta odotetaan tehokkuutta, tuloksellisuutta ja palvelualttiutta. Samalla

²⁶ Hiironniemi, Tuloksellisuuden arviointi s. 23-27. Tuloksellisuudella tarkoitetaan niitä kriteerejä, joiden avulla voidaan arvioida palvelutoiminnan tasoa. Tuloksellisuuteen sisältyvät tuottavuus ja/tai taloudellisuus, vaikuttavuus, kustannusvaikuttavuus ja palvelukyky.

²⁷ Salminen, Kuoppala, Julkisvalta, byrokratia, organisaatio s. 9, 11, 13, 106-107, 121

²⁸ Määtä, Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäytetyö s. 141

²⁹ teoksessa Euroopan Unioni elintarvikealan säätelijänä s. 17-18

toiminnan on kuitenkin täytettävä myös oikeusturvan perusvaatimukset.³⁰ Julkisen vallan käyttäjänä virkaeläinlääkärikin toimii hallinnon lainalaisuuksien säätelemänä ja suorittaa tehtäviään myös julkisen *arvioinnin* alaisena.³¹ Eläinlääkäri käyttää usein merkittävää julkista valtaa ja toimii monin tavoin kansalaisten edunvalvojana esimerkiksi elintarvikkeiden turvallisuuden ja laadun osalta. Julkishallinnossa toimivan eläinlääkäriin tärkein tehtävä onkin julkisen tai yleisen edun toteuttaminen elintarviketurvallisuuden ja ympäristön terveellisyyden osalta. Lisäksi avoimuuden, asiakaslähtöisyyden ja tuloksellisuuden odotukset lyövät leimansa myös virkaeläinlääkäreiden työkenttään. Enää ei riitä onnistunut lopputulos, vaan viranomaisen toimintaa on voitava avoimesti seurata sen kaikissa vaiheissa. Asianosaisia eivät enää ole ainoastaan valvonnan kohteet vaan myös enenevässä määrin kansalaiset, joiden etuja valvotaan.

Samaan aikaan kuntien organisaatioissa tehtäviä ja toimivaltaa delegoidaan yhä enemmän ”alemmas” ja korostetaan kunkin viranhaltijan vastuuta toiminnastaan.³² Paineita valvonnan suorittamiseen tulee siis hyvin monelta taholta.

2. Tutkimuksen kohde ja tarkoitus

Tutkimuksen *ensisijaisena* tarkoituksena on selvittää, **vaikuttaako hyvän hallinnon periaate terveyshaittojen poistamiseen, pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen tai valvonnan tehokkuuteen.** Tutkimuksen *toisena* tehtävänä on selvittää **hyvän hallinnon periaatteen toteutumista kunnan ja valtion valvontatehtäviä suorittavien eläinlääkäreiden pakkokeinopäätöksissä.** Tutkimustehtäviä lähestytään kartoittamalla pakkokeinomenettelyistä hallinto-oikeuksiin tehdyt valitukset ja hallinto-oikeuksien ratkaisut vuosilta 1995-2006 sekä otoksella kunnan ja valtion virkaeläinlääkäreiden tekemiä pakkokeinopäätöksiä 2000-luvulta. Tarkoituksena on käsitellä hyvää hallintoa pakkokeinomenettelyssä ja sen vaikutuksia elintarviketurvallisuuteen ja terveyshaittoihin tutkimusaineistoksi valittujen käytännön tapausten pohjalta. Tapausten pohjalta pyritään myös hahmottamaan sitä, onko yleisiä oikeusperiaatteita käytetty päätösten perusteluina. Tutkimustehtävää syvennetään kartoittamalla valvontaa suorittavien eläinlääkäreiden

³⁰ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 1

³¹ Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan sellaista hallintotoimintaa, joka kohdistuu välittömästi yksityisen oikeusasemaan suoden etuja, perustuen oikeuksia, asettaen velvoitteita tai pakottaen. Ks. Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 26. Julkisen vallan käyttö on viranomaistoiminnan keskeinen piirre, Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 15, 93, 121, 146, 207, 311 ja 508. Pakkokeinojen käyttö on velvoittavaa julkista vallankäyttöä, ks. Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 68-87, 278-279, 394 ja Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 132-133

³² Ryyänen, Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 10-19

käsityksiä ja mielipiteitä pakkokeinomenettelystä ja hyvästä hallinnosta sähköpostikyselyn avulla.

Tutkimuksen *kolmantena* tehtävänä on pohtia **valvonnan yhdenmukaisuuden ja toimijoiden oikeusturvan toteutumista** kootun aineiston avulla. Tarkastelussa käytetään eläinlääkäreiden tekemiä pakkokeinopäätöksiä sekä hallinto-oikeuksien ratkaisuja.

Tutkimuksen *neljäntenä* tehtävänä on pohtia ympäristöterveydenhuollon **normien tehokkuuden vaikutuksia terveyshaittojen estämiseen tai poistamiseen, pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen ja valvonnan tehokkuuteen**. Normien tehokkuutta tarkastellaan sekä teoreettisen aineiston että käytännön tapausten avulla.

Hallintopäätösten perusteiden ja menettelyn tutkimisen on myös katsottu edistävän tutkimuksen käytännönläheisyyttä.³³ Niinpä tämänkin tutkimuksen eräs keskeisistä tavoitteista on tuottaa käytännönläheistä tietoa, jota voidaan hyödyntää valvontatyössä.

Johtopäätökset esitetään sekä empiirisen että teoreettisen aineiston perusteella kehitettyjen tiivistettyjen mallien avulla Yhteenveto-luvussa. Johtopäätösten pohjalta esitetään ehdotuksia pakkokeinomenettelyn ja siihen liittyvän ohjauksen ja koulutuksen kehittämiseksi. Tutkimuksen tarkoitus on tuottaa tietoa käytettäväksi pakkokeinomenettelyn kehittämistä toimivaksi, oikeudenmukaiseksi ja tehokkaaksi valvonnan työkaluksi.

3. Tutkimuksen luonne ja metodologiset lähtökohdat

Ympäristöterveydenhuollon valvonta ja pakkokeinojen käyttö muodostaa moniulotteisen ja monitasoisen ilmiön, joka sisältää runsaasti erityyppisiä osa-alueita ja vaikuttavia tekijöitä. Tässä tutkimuksessa tarkasteltavat ilmiöt edellyttävät monitieteistä otetta sekä eri tieteenalojen tietoperustan ja teorioiden hyödyntämistä. Tarkasteltavien ilmiöiden moninaisuus edellyttää useiden tieteenalojen tietojen soveltamista. Tutkimus on luonteeltaan monitieteinen tutkimus, jossa eläinlääketieteellisen näkökulman lisäksi käytetään oikeudellista ja hallinnollista tarkastelua sekä yhteiskuntatieteissä paljon käytettyä kvalitatiivista lähestymistapaa.³⁴

³³ Hallintopäätöksellä tarkoitetaan hallintoviranomaisen yksityistä asianosaista koskevassa hallintoasiassa tekemää kirjallista ratkaisua. Ks. Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 200, Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 120 ja 246

³⁴ *Monitieteisyydellä* (multidisciplinarity) tarkoitan tietyn ongelma-alueen analysoimista samanaikaisesti usean eri tieteenalan näkökulmasta. Tämä erotuksena *poikkitieteellisyyteen* (transdisciplinarity), jolla taas tarkoitetaan

Koska yksittäisellä tutkimusmenetelmällä on vaikea saada kattavaa kuvaa tutkimuskohteesta, tutkimuksessa käytetään niin sanottua triangulaatiota, jossa sovelletaan erilaisia menetelmiä samassa tutkimuksessa.³⁵ Tutkimuksessa siis yhdistetään ja sovelletaan erilaisia tutkimusotteita ja –menetelmiä ja näin sovelletaan aineiston, menetelmien ja teorioiden triangulaatiota.³⁶ Erilaisten näkökulmien yhdistämisen ansiosta oletetaan triangulaatiolla saatavan luotettavamman, rikkaamman ja monipuolisemman kuvan tutkittavasta ilmiöstä.³⁷ Myös mm. Husa ym. toteavat, että erilaisia tarkastelutapoja voidaan yhdistellä ja liikkua eri tutkimussuuntausten välimaastossa tai katvealueilla. He korostavat, että rajanvedot eri tarkastelutapojen välillä eivät ole yksiselitteisiä, eivätkä näkökulmat toisiaan poissulkevia vaan osittain päällekkäisiä.³⁸

Tutkimustyybiltään tutkimus noudattelee niin sanottua hermeneuttista tutkimusperinnettä. Hermeneuttisen tutkimuksen tarkoituksena on esimerkiksi yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtäminen ja näkökulmien avartaminen. Oikeustieteeseen sovellettuna tämä tutkimustyyppi voi tarkoittaa esimerkiksi oikeussosiologista tutkimusta, jossa pyritään selvittämään erilaisten oikeus- ja sanktiokäytäntöjen taustoja, kuten tässäkin tutkimuksessa eräänä tarkastelutapana käytetään.³⁹ Tieteenfilosofinen perusta on enimmäkseen ontologinen, kysymyksiä todellisuuden luonteesta esittävä.⁴⁰ Lähestymistapa on suurimmaksi osaksi induktiivinen, jolloin teksti- tai aineistolähtöisesti rakennetaan tutkijan luomista malleista ja johtopäätöksistä kokonaisuuksia.⁴¹

Oikeustieteen kannalta tutkimuksen viitekehys on lähinnä oikeusdogmaattista ja oikeussosiologista tutkimusperinnettä. Oikeusdogmatiikka on voimassa olevien oikeusnormien systematisointia ja tulkintaa. Oikeussosiologia taas tarkastelee oikeutta yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta. Oikeussosiologia näkee oikeuden yhtenä yhteiskunnan kokonaisrakenteeseen kuuluvana osajärjestelmänä, jolla on kiinteät suhteet

yhteistä, aikaisemmasta poikkeavaa teoreettista viitekehystä ja käsitteellistä yhdenmukaisuutta. Ks. mm. Määttä, Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät.

³⁵ Sana triangulaatio tarkoittaa eri pisteistä tapahtuvaa mittausta. Samoin tutkija lähestyy aiheitaan eri ”mittauspisteistä”. Ks. Eskola & Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Syrjälä ym. Laadullisen tutkimuksen työtapoja s. 44, 48, 141. Vrt. myös aiempi poikkitieteellisyyden määritelmä. Triangulaatio lähestyy poikkitieteellisyyden määritelmää ongelman tarkastelun osalta.

³⁶ Erotuksena *tutkijoiden* triangulaatioon, jossa yhdistyvät usean tutkijan erilaiset lähestymistavat.

³⁷ Eskola & Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen s. 69-75

³⁸ teoksessa Kirjoitetaan juridiikkaa. Ks. myös Määttä, Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät s. 113.

³⁹ Jürgen *Habermas* jaottelee tutkimustyyppit kolmeen luokkaan; tekniset tiedonintressit, hermeneuttinen tutkimus ja emansipatorinen tiedonintressi. Perusteena luokittelulle ovat erilaiset motiivit tutkimuksen tekemiselle. Ks. mm. Miettinen, Mikä tekee tutkimuksesta tieteellisen? teoksessa Oikeustieteellinen opinnäytetyö s. 3

⁴⁰ Hirsjärvi ym., Tutki ja kirjoita s. 121

⁴¹ Hannula, Systemaattinen tekstianalyysi s. 118 ja Järvinen & Järvinen, Tutkimustyön metodeista s. 17. Induktiivisessa tutkimusotteessa siis teoria tai malli johdetaan *empiirisestä* tutkimuksesta ja yleistyksistä käsin.

muihin osajärjestelmiin. Konkreettisesti esitettynä oikeussosiologian tutkimuskohteena on mm. juuri tässä tutkimuksessa tarkasteltu julkisen vallan ja yksityisen – esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon alan toiminnanharjoittajan - välinen suhde. Oikeusdogmatiikasta oikeussosiologia eroaa siinä, että se ei perustu niinkään oikeusnormeihin vaan empiiriseen todellisuuteen, jota se pyrkii systemaattisesti havainnoimaan ja analysoimaan yhteiskuntatieteiden tarjoamista erilaisista näkökulmista ja teoreettisista viitekehyksistä käsin.⁴² Näin ollen tutkimuksen yhtenä viitekehyksenä toimiva oikeussosiologia kokoaa yhteen tutkimuksessa triangulaation osana käytetyt muutkin tieteenalat, hallinto-oikeuden ja sosiologian ja liittää ne tutkimuksen varsinaisena kohteena olevan eläinlääketieteen, tarkemmin sanottuna ympäristöterveydenhuollon aihepiiriin.

Kuntien ja valtion ympäristöterveydenhuollon viranomaiset voidaan oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä, kuten lupamenettelyä tai pakkokeinomenettelyä hoitaessaan rinnastaa pitkälti tuomioistuimiin rinnastuvaksi lainsoveltajaksi. Käytännössähän viranomaiset tällöin soveltavat oikeusnormeja samanlaisella argumentaatiolla kuin tuomioistuimet omassa oikeusnormien soveltamistehtävässään.⁴³ Näin ollen tutkimuksessa pyritään kartoittamaan myös oikeusnormien soveltamiskäytäntöä ympäristöterveydenhuollon viranomaistehtävissä.

Empiiriset testauksetkaan eivät sovellu lainopille ominaiseen tulkinnalliseen tiedonintressiin ja menetelmiin.⁴⁴ Niinpä tässäkin tutkimuksessa ei pyritä hypoteesin testaamiseen aineistosta nousevien tilastollisten merkitsevyyksien avulla, vaan käytetään ensisijaisesti kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmiä ja induktiivista tutkimusotetta.

Kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillisesti lähtökohtana ei ole teorian tai hypoteesien testaaminen vaan aineiston monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu.⁴⁵ Tutkimuskohde pyritään sijoittamaan sen yhteiskunnalliseen yhteyteen ja antamaan siitä yksityiskohtaisen ja tarkan kuvan. Kohdejoukko on valittu tarkoituksenmukaisesti eikä satunnaistamalla. Kohdejoukon muodostamisessa on käytetty niin sanottua harkinnanvaraista näytteen muodostamismenettelyä, jonka tavoitteena on ollut saada tutkimusjoukosta mahdollisimman heterogeeninen näyte.⁴⁶ Harkinnanvaraisessa otannassa tutkija valitsee aineistonsa

⁴² Husa & Pohjolainen, *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet* s. 34. Eri lähestymistapoja käyttävä tutkimus on mm. Mäkinen väitöskirja *Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Peruslähtökohdiltaan lainopillisessa tutkimuksessa käytetään oikeusdogmaattista ja oikeutta vertailevaa lähestymistapaa*. Tutkimus liikkuu kuitenkin samaan aikaan myös hallinto-oikeuden, valtiosääntöoikeuden ja sopimusoikeuden aloilla. Mäkinen, s. 19.

⁴³ Määttä, *Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät* s. 139

⁴⁴ Määttä, *Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät* s. 139

⁴⁵ Eskola & Suoranta, *Johdatus laadulliseen tutkimukseen* s. 13-14

⁴⁶ Ks. Jyrinki, *Kysely ja haastattelu tutkimuksessa* s. 29-30 ja *Johdatus laadulliseen tutkimukseen* s. 18.. Tutkimusjoukon valintaa käsitellään myöhemmin tarkemmin tutkimusaineiston kuvailun yhteydessä.

tutkimuksensa teoreettisen perustan pohjalta.⁴⁷ Kysymyksessä on siis pikemminkin *näyte* erotuksena tilastollisiin otantamenetelmiin. Aineistoon kuuluvia tapauksia käsitellään ainutlaatuisina ja aineistoa tulkitaan tämän mukaan. Aineistosta ei siis pyritä tekemään suoraan yleistettäviä päätelmiä kuten tilastollisessa tutkimuksessa. Siksi onkin tärkeää, että analysoitava aineisto muodostaa tietyllä tavalla ehyen kokonaisuuden. Kuitenkin tarkoituksena on tutkimalla valikoituja tapauksia riittävän yksityiskohtaisesti saada esille se, mikä aineistossa on merkittävää ja mikä toistuu usein tarkasteltaessa aineiston kuvaamaa tilannetta yleisellä tasolla.⁴⁸

Tutkimuksessa ei esimerkkiaineiston avulla pyritä luomaan kattavaa teoriaa vaan tarkoituksena on luoda sekä empiiriseen (hallintopäätökset) että teoreettiseen aineistoon (lainvalmistelutyöt, oikeuskäytäntö ja kirjallisuus) perustuva *oikeudellinen malli* hyvän hallinnon toteutumisesta pakkokeinomenettelyssä, ja sen vaikutuksista valvontaan ja terveyshaittoihin.⁴⁹ Aineistokohtaisessa empiirisessä yleistyksessä pyritään aineiston kuvailun lisäksi myös aineistokohtaiseen selitykseen kyselytutkimuksen osalta sisällön erittelyn avulla.⁵⁰ Sisällön erittelyssä käytetään ns. grounded theory-menetelmää, joka on aineistolähtöinen koodausorientoitunut teorian rakentamistapa.^{51, 52} Grounded theory –menetelmässä pyritään aineistoa koodaamalla luomaan aineistokohtainen teoria tai malli. Menetelmä on lähestymistavaltaan induktiivinen. Pelkistetysti grounded theoryn tavoitteena on yksiselitteisesti ilmiökenttää kuvaavan teorian tai mallin tunnistaminen.⁵³ Koodaustarkkuutena voivat olla yksittäiset sanat, ajatukset tai laajemmin ajatuskokonaisuudet. Aineiston luokittelu aloitetaan näiden samankaltaisuuksien perusteella (kategorioiden luominen).⁵⁴

Sisällön erittelyä ja grounded theory –menetelmää on käytetty kyselytutkimuksen eri osioiden tulosten analysoinnissa. Analyysin tuloksena vastaajat on jaoteltu kussakin kyselyn osiossa kolmeen eri kategoriaan, jotka kuvaavat vastaajien asenteita, valmiuksia ja tietoja.

⁴⁷ Eskola & Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen s. 18

⁴⁸ Alasuutari, Erinomaista, rakas Watson s. 36-42.

⁴⁹ Syrjäläinen ym., Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin.

⁵⁰ Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tiettyihin dokumentteihin kohdistuvaa tutkimustyötä kutsutaan sisällön erittelyksi, ks. Eskola, Sosiologian tutkimusmenetelmät s. 104-128

⁵¹ Koskela, Grounded theory teoksessa Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin s. 91, Järvinen & Järvinen, tutkimustyön metodeista s. 71, Paunonen & Vehviläinen-Julkunen, Hoitotieteen tutkimusmetodiikka s. 174-180.

⁵² Hirsjärvi ja Hurme suomentavat menetelmän nimellä ankkuroitu menetelmä, mutta käytän kuitenkin englanninkielistä nimitystä menetelmästä Hirsjärvi ym., Tutki ja kirjoita s. 180

⁵³ Koskela, Grounded theory teoksessa Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin s. 91-99

⁵⁴ Kategorioita voidaan muodosta aineistoa koodaamalla ja muodostamalla alkuperäisistä ilmauksista substantiivisia koodeja, ks. Paunonen & Vehviläinen-Julkunen, Hoitotieteen metodiikka s. 178. Itse olen käyttänyt tämän menetelmän sovellusta, jossa koodit ovat numeerisia.

Käytetyt menetelmät on kuvattu kyselytutkimuksen ensimmäisen osion yhteydessä sivuilla 102-103.

Kvalitatiivisen sisällön erittelyn lisäksi kyselytutkimuksen aineisto on kuvattu prosenttijakaumilla. Muuttujien yhteyden voimakkuuden osoittamiseen on käytetty Khiin neliötestiä tai Fisherin testiä.⁵⁵ Aineiston määrällisen osion tulosten kuvailussa on käytetty ristiintaulukointia ja graafista esitystä.⁵⁶

Aineiston rajauksessa voidaan käyttää ns. kylläntymisen eli saturaation käsitettä. Tällöin ajatellaan aineistoa olevan riittävästi silloin, kun uudet tapaukset eivät enää tuota mitään tutkimusongelman kannalta uutta tai merkittävää tietoa. Tietty määrä aineistoa riittää tuomaan esiin sen teoreettisen peruskuvion, mikä tutkimuskohteesta on mahdollista saada.⁵⁷ Saturaatio on toteutunut kerättyjen hallintopäätösten osalta: tutkimuksen edetessä huomattiin, että uusien päätösten ottaminen mukaan ei enää tuonut tutkimusongelman kannalta uutta tietoa. Tästä johtuen varsinaiseen tutkimusanalyysiin mukaan otettujen hallintopäätösten määrää rajattiin ja mukaan otettiin kaikki ne päätökset, jotka toivat uutta ja merkittävää tietoa tutkimusongelmien kannalta.

4. Yhteys tutkimusperinteeseen ja aikaisempiin tutkimuksiin

Kuten terveystieteet, mielestäni myös eläinlääketieteen eri osa-alueet voidaan nähdä sekä luonnontieteellisesti että yhteiskunnallisesti painottuneiksi.⁵⁸ Ympäristöterveydenhuollon valvonta ja siihen liittyvä runsas ja moniulotteinen hallinnollinen tehtäväkenttä on selkeästi yhteiskunnallisesti painottunutta perinteiseen kliiniseen eläinlääketieteeseen verrattuna.

Tutkimus on ensimmäinen, jossa ympäristöterveydenhuoltoa tutkitaan hyvän hallinnon kannalta ja pyritään kartoittamaan ympäristöterveydenhuollossa käytettävän julkisen vallan oikeudellisia ja hallinnollisia rajoja hallinnon tutkimuksen, oikeusdogmatiikan ja – sosiologian keinoin.

Osana kirjallisuuskatsausta tehtiin myös haku kansainvälisistä julkaisuista. Hakusanoja olivat food safety, good governance sekä ympäristöterveys. Kolmesta käytetystä

⁵⁵ Nummenmaa ym. Tutkimusaineiston analyysi s. 42-43, 70-71, Alkula ym. Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät s. 189 ja 219 ja Järvinen & Järvinen, Tutkimustyön metodeista s. 169

⁵⁶ Holopainen & Pulkkinen, Tilastolliset menetelmät s. 151-199., Alkula ym., Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät s. 244-257

⁵⁷ Eskola & Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen s. 18

⁵⁸ Sinkkonen & Kinnunen, Terveystieteiden eriytymisprosessi, terveyshallintotieteen identiteetti ja suhde lähitieteisiin. Hoitotiede no 6/99 s. 311-324

tietokannasta (PubMed, Medline Plus ja Veterinary Science Database) ei löytynyt yhtään hakuehdot täyttävää julkaisua. Medic-tietokannasta löytyi kaksi artikkelia hakusanalla ympäristöterveys. Kumpikaan artikkeleita ei käsitellyt ympäristöterveydenhuoltoa hallinnon näkökulmasta.

Tutkimus on laadultaan, lähestymistavaltaan ja menetelmiltään lähellä terveyshallintotieteen tutkimusperinnettä. Terveystieteen kehitys yliopistollisena oppiaineena alkoi Kuopiossa 1970-luvun loppupuolella terveyden- ja sairaanhoidon hallintona ja vuodesta 1999 alkaen terveyshallintotieteenä. Terveystieteessä sovelletaan hallinto- ja yhteiskuntatieteiden teoreettisia ja metodologisia lähtökohtia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ilmiöiden empiirisen tutkimuksen rinnalla korostuu myös ilmiöiden teoreettinen, metodologinen ja käsitteellinen tarkastelu.⁵⁹ Oulun yliopiston lääketieteellisessä tiedekunnassa terveyshallintotieteen opetus aloitettiin vuonna 1986.⁶⁰

Toisaalta tutkimuksessa myös oikeudellisella lähestymistavalla on keskeinen merkitys. Seuraavassa pääluvussa hallintopakkoa ja lainsäädäntöä käsitellään pitkälti *ympäristöoikeutta* lähestyvästä ja vertailevasta näkökulmasta. Ympäristöoikeus lukeutuu ympäristötieteisiin. Ympäristötieteet ovat tieteenaloja, jotka tuottavat ympäristöä koskevaa tietoa. *Hollon* mukaan niiden syntyjuuret ovat sekä perinteisissä tieteissä kuten taloustieteessä ja sosiologiassa mutta myös erityisesti luonnontieteissä.⁶¹ Tämän määritelmän mukaan myös eläinlääketiede lukeutuu ympäristötieteisiin.

Ympäristöoikeus-termi vakiintui 1970-luvulla oikeustieteelliseen käyttöön.⁶² Ympäristöoikeuden yhtenä tarkoituksena on turvata ympäristön ja luonnonvarojen tehokas mutta ympäristöystävällinen käyttö. Ympäristöoikeuden ”juuret” perustuvat kiinteistö- ja elinkeinotaloudellisiin oloihin. Ympäristöoikeuden yhtenä tehtävänä on erottaa oikeusjärjestyksestä ne osat, joilla on ympäristöllistä merkitystä sekä analysoida ja ratkaista ympäristöstä johtuvia kysymyksiä. Samoin ympäristöterveydenhuollon ja siihen liittyvän oikeustieteellisen tarkastelun tehtävänä voidaan sanoa olevan oikeusjärjestyksen tarkastelun niiltä osin, jotka koskettavat elinympäristön terveellisyyttä. Ympäristöoikeus on luonteeltaan temaattinen oikeudenala, joka pyrkii erilaisista oikeudellisista näkökulmista

⁵⁹ Kuopion yliopisto, terveyshallintotieteen laitos

⁶⁰ Oulun yliopisto, lääketieteellinen tiedekunta, hoitotieteen ja terveyshallintotieteen laitos

⁶¹ teoksessa Ympäristöoikeus s. 15

⁶² Hollo, Ympäristöoikeuden perusteet s. 18 ja Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus s 40-41, Encyclopaedia iuridica fennica II s. 758

lähtien analysoimaan ympäristöön liittyviä kysymyksiä. Painopiste on julkisoikeudellisessa lähestymistavassa. Ympäristöoikeudella on kiinteä suhde hallinto-oikeuteen, koska viranomaiset noudattavat toiminnassaan myös hallintoa koskevia säännöksiä.⁶³ Voidaankin sanoa tämänkin tutkimuksen liikkuvan myös *ympäristöhallinto-oikeuden* alalla.

Ympäristöoikeus on varsin laaja oikeudenala, joka liikkuu monilla perinteisillä oikeudenaloilla ja sitä voidaan jo lähtökohtaisesti kuvata monitieteisenä tieteenalana.⁶⁴ Ympäristöoikeudellisen lähestymistavan mukaan tämän tutkimuksen eräänä tavoitteena on yhdistää eri oikeudenalojen näkökulmia siten, että ympäristöterveydenhuoltoa koskeva sääntely muodostuu mielekkääksi ja tavoitteiltaan tehokkaaksi kokonaisuudeksi. Näiden päämäärien saavuttamiseksi on tarpeellista sekä pyrkiä kehittämään lainsäädäntöä että ottaa käyttöön tarkoituksenmukaisia hallinnollisia ja yhteiskunnallisia ratkaisuja ja toimintaperiaatteita.

Hollo erottelee ympäristöoikeuteen kuuluviksi kolmenlaisia periaatteita:⁶⁵

1. lainsäädännölliset eli ympäristöpoliittiset periaatteet
2. ohjauskeinojen systematisointia eli yhteisiä piirteitä osoittavat periaatteet sekä
3. laintulkintaa ohjaavat periaatteet.

Samankaltaiset periaatteet voidaan nähdä myös ympäristöterveydenhuollon osalta. Lainsäädännöllisiä ja samalla myös yhteisiä piirteitä osoittavia periaatteita ympäristöterveydenhuollossa ovat esimerkiksi terveyshaittojen ehkäisemisen ja terveellisen elinympäristön turvaamisen periaate ja huolellisuusperiaate.⁶⁶ Laintulkintaa ohjaavat periaatteet ovat yhteisiä koko oikeusjärjestykselle ja näihin kuuluvat mm. tässä tutkimuksessa käsitelty hyvän hallinnon periaate ja muut oikeusperiaatteet.

Yhteenvetona voidaan sanoa tämän tutkimuksen olevan luonteeltaan hallinnon tutkimusta, joka osittain liikkuu myös ympäristöoikeuden ja ympäristöhallinto-oikeuden aloilla. Luonteeltaan ja metodeiltaan tutkimus lähestyy myös terveyshallintotieteen alaa. Koska

⁶³ Mäenpää kuvaa hallinto-oikeuden yleistä asemaa oikeusjärjestelmässä ja suhdetta muihin oikeudenaloihin teoksessa *Hallinto-oikeus* s. 56-58. Ympäristönsuojelun osalta hallintolain ja erityislakien muodostamaa kokonaisuutta voidaan Hollon mukaan kutsua ympäristöhallintomenettelyksi. Teoksessa *Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus* s. 144

⁶⁴ Mäkinen, *Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa* s. 17, 20

⁶⁵ teoksessa *Ympäristöoikeuden perusteet* s. 7

⁶⁶ terveyshaittojen ehkäisemisen periaate löytyy ympäristöterveydenhuoltoa säätelevien lakien tarkoitusta kuvaavista pykälistä. Huolellisuusperiaate löytyy aiemman elintarvikelain 7 §:stä ja voimassa olevan elintarvikelain 16 §:stä. Periaatteita käsitellään tarkemmin luvussa *Hallintopakko ohjauskeinona*.

lähtökohdan tälle tutkimukselle muodostavat kuitenkin ympäristöterveydenhuollon alaan kuuluva terveydensuojelu ja elintarviketurvallisuus ja keskeisenä käsitteenä on terveyshaitta, tutkimusala voidaan mielestäni kuvata termillä *ympäristöterveysoikeus*. Kuten ympäristöoikeudessa, myös ympäristöterveysoikeudessa monitieteisen alan sisällä *substanssitiede*, tässä tapauksessa eläinlääketieteen osa-alueena ympäristöterveydenhuolto, on tärkeässä asemassa.⁶⁷

5. Tutkimusaineisto

Tutkimus on toteutettu keräämällä aineistoa kaikista Suomen hallinto-oikeuksista, lainvalmistelutöistä, säädöksistä ja kirjallisuudesta sekä 30 kunnasta tai kaupungista sekä valtion tarkastuseläinlääkäreiltä ja puolustusvoimien virkaeläinlääkäreiltä.

Pakkokeinopäätökset aiemman ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön osalta kerättiin loppukevällä 2006.⁶⁸ Aineiston kerääminen suoritettiin lähettämällä 30 kaupunkiin, kuntaan, kuntayhtymään tai valtion virastoon kirje, jossa pyydettiin kopioita vuosina 2003-2005 käytetyistä ympäristöterveydenhuollon pakkokeinoasiakirjoista. Lisäksi pyyntö lähetettiin valtion tarkastuseläinlääkäreille.

Aineistoa saapui yhteensä 245 kpl. Näistä 148 kpl valittiin tarkempaan analysointiin.⁶⁹

Voimassa olevan elintarvikelain (23/2006) mukaiset pakkokeinopäätökset vuodelta 2006 kerättiin alkuvuodesta 2007. Pyyntö lähetettiin samoihin kuntiin kuin vuotta aikaisemmin. Aineistoa tässä vaiheessa saapui yhteensä 82 kpl. Tarkempaan analyysiin aineistosta valittiin 54 kpl asiakirjoja.

Hallinto-oikeuksien ratkaisut kerättiin syksyllä 2006 lähettämällä pyyntö kaikkiin Suomen hallinto-oikeuksiin. Pakkokeinomenettelyyn liittyviä ratkaisuja löytyi Turun, Helsingin, Hämeenlinnan, Oulun, Vaasan ja Kuopion hallinto-oikeuksista. Rovaniemen ja Kouvolan hallinto-oikeuksissa pakkokeinomenettelyyn liittyviä tapauksia ei ollut käsitelty lainkaan vuosina 1995-2006. Yhteensä hallinto-oikeuksien ratkaisuja näiltä vuosilta löytyi 48 kappaletta.

⁶⁷ Mäkinen, Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa s. 21. Ympäristöterveysoikeuden soveltamisessa voidaan katsoa saavutettavan erityisen suuri hyöty sisällöllisellä asiantuntemuksella, vrt. Mäkinen s. 35

⁶⁸ Tähän sisältyvät elintarvikelaki 361/1995 (kumottu), laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden hygieniasta 1195/1996 (kumottu), terveydensuojelulaki 763/1994 (kumottu osittain)

⁶⁹ Tarkempaan analysointiin valitsemisen kriteerit esitetään pääluvussa V.

Pyyntö uudistettiin vielä keväällä 2007, jolloin kartoitettiin uuden elintarvikelain mukaisten pakkokeinopäätösten valitusten käsittelyä hallinto-oikeuksissa. Missään hallinto-oikeudessa ei kuitenkaan ollut käsitelty uuden elintarvikelain mukaisia valituksia.

Aineistoon otettiin mukaan myös **korkeimman hallinto-oikeuden päätökset**. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjassa julkaistuja ratkaisuja pakkokeinomenettelystä vuosina 1995-2006 löytyi kaksi kappaletta. Korkeimman hallinto-oikeuden muita julkaistuja ratkaisuja ympäristöterveydenhuollon pakkokeinojen osalta vuosina 1995-2006 löytyi samoin kaksi kappaletta. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomia ratkaisuja pakkokeinomenettelystä oli tutkimuksessa mukana neljä tapaus. Hyvää hallintoa käsitteleviä ratkaisuja otettiin mukaan tutkimusaineiston ulkopuolisina tapauksina. Oikeustapaustietoluettelo on liitteenä tutkimuksen lopussa. Aineisto kerättiin valtion säädöstietopankki Finlexin tietokannasta.⁷⁰

Oikeuskäytännön selvittämiseksi käytiin läpi myös valtioneuvoston **oikeuskanslerin ratkaisut** vuosilta 1995-2006. Ratkaisuista ei löytynyt yhtään tapaus, jossa olisi käsitelty ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyä. Ratkaisuista otettiin mukaan muita hyvää hallintoa käsitteleviä ratkaisuja varsinaisen tutkimusaineiston ulkopuolisina tapauksina. Eduskunnan **oikeusasiamiehen arkistosta** sen sijaan löytyi kaksi tapaus ympäristöterveydenhuollon alueelta, jotka otettiin mukaan tutkimukseen. Yhteensä siis **tutkimusaineistoon kuuluu 260 kpl asiakirjoja**.

Poliisin tietoon tulleita elintarvike- ja terveydensuojelulain rikkomuksia sekä valvojien velvollisuuksia ja käytäntöjä ilmoituksissa esitutkintaviranomaisille kartoitettiin poliisin tilastojen, kyselyn sekä lainsäädännön asettamien vaatimusten avulla.

Tutkimuksessa kartoitettiin myös **valvontaa suorittavien virkaeläinlääkäreiden käsityksiä ja mielipiteitä pakkokeinomenettelystä ja hyvästä hallinnosta** kyselyn avulla. Perusjoukkona toimivat ympäristöterveydenhuollon valvontaa suorittavat eläinlääkärit. Tutkittavana näytteenä ovat kolmenkymmenen kunnan, kaupungin ja valtion laitoksen sekä Elintarviketurvallisuusviraston palveluksessa olevat tarkastuseläinlääkärit. **Kysely** toteutettiin syksyllä 2006 sähköpostikyselynä tutkimukseen jo osallistuneille eläinlääkäreille. Kyselyyn vastasi yhteensä 46 virkaeläinlääkäriä.

Tutkimusaineistoluettelo, varsinaiseen tutkimusaineistoon kuulumattomat oikeustapaukset ja ratkaisut, kysely sekä tutkimukseen osallistujille lähetetyt kirjeet ovat tutkimuksen liitteenä.

⁷⁰ Valtion säädöstietopankki Finlex® <http://www.finlex.fi>

6. Tutkimustehtävän raja

Tutkimuksessa käsitellään pakkokeinomenettelyä ja tehtyjä päätöksiä terveyshaittojen estämisen ja poistamisen ja valvonnan tehostamisen kannalta erityisesti hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutumisen osalta.

Tutkimuksesta on rajattu pois käytettyjen pakkokeinojen tehokkuus, ts. mihin lopputulokseen prosessi on käytännössä johtanut. Samoin tutkimuksesta on rajattu pois pakkokeinomenettelyä edeltävät toimenpiteet. Tutkimuksessa keskitytään käsittelemään välillistä hallintopakkoa⁷¹. Tutkimuseettisistä syistä tapauksia on käsitelty niin, että niitä ei voida yhdistää tiettyyn paikkakuntaan tai viranhaltijaan.

7. Tutkimuksen rakenne

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa teoriaa ei esitetä omana laajana päälukunaan perinteisten raportointimallien mukaisesti, vaan tutkimuksen raportointi on suurimmalta osalta teorian ja empirian vuoropuhelua.⁷² Tätä esitystapaa on käytetty myös tässä tutkimuksessa. Teoriapainotteisissa luvuissa (luvut kaksi ja kolme) teoreettisen analysoinnin rinnalla kulkee empiirisen aineiston kuvailu. Samoin aineiston analysointiin keskittyviin lukuihin (neljä, viisi ja kuusi) sisältyy myös teoreettista pohdintaa.

Luvut voidaan niin sanotun maatuska-mallin mukaan jakaa johdantoon, sisältölukuihin ja päätäntälukuun. Rakenne noudattaa myös sisäkkäisen homologian periaatetta, jossa koko kirjan rakenteessa on nähtävissä sama jako, joista myös yksittäiset luvut koostuvat.⁷³

Tutkimuksen toisessa luvussa käsitellään pakkokeinomenettelyä yleensä ja osana ympäristöterveydenhuollon valvontaa sekä pakkokeinojen käyttöä koskevaa lainsäädäntöä. Koska tutkimus on toteutettu lainsäädännön murrosvaiheessa, otetaan esille sekä voimassa olevan elintarvikelain (23/2006) että tutkimusajankohtana voimassa olleen, nyt kumotun aiemman elintarvikelain (361/1995), entisen (kumotun) lain eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta (1195/1996, jatkossa hygienialaki) ja osittain kumotun terveydensuojelulain (763/1994) mukaiset säädökset ja pakkokeinot. Selvyyden

⁷¹ Välillisen hallintopakon määritelmä ks. s. 52

⁷² Eskola & Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen s. 236-247

⁷³ Alasuutari teoksessa Tieteellinen kirjoittaminen s. 157-158.

vuoksi voimasta poistunutta lainsäädäntöä nimitetään tutkimuksessa *entiseksi* tai *aiemmaksi* lainsäädännöksi, nykyistä lainsäädäntöä *voimassa olevaksi* tai *uudeksi*. Eläinlääkäreiden käsityksiä pakkokeinomenettelystä tarkastellaan kyselyn tulosten avulla.

Kolmannessa luvussa käsitellään hyvän hallinnon määritelmiä ja lainsäädäntöä. Hyvää hallintoa EU-lainsäädännössä käsitellään lyhyesti. Eläinlääkäreiden käsityksiä hyvästä hallinnosta selvitetään kyselytutkimuksen avulla.

Tutkimuksen neljänteen ja viidenteen lukuun sisältyy varsinainen tutkimusaineiston analyysi. Neljännessä luvussa käsitellään pakkokeinomenettelyyn, valvontaan ja terveyshaittojen poistamiseen sekä oikeusturvaan liittyviä sekä teoreettisia että käytännön ongelmia ja elintarviketurvallisuuden sekä terveydensuojelun rikkomusten rangaistavuutta Suomessa tilastojen ja kyselytulosten avulla. Viidennessä luvussa tarkastellaan hyvän hallinnon takeiden toteutumista eläinlääkäreiden käyttämissä pakkokeinomenettelyissä.

Kuudennessa luvussa tarkastellaan vuoden 2006 maaliskuussa voimaan astuneen elintarvikelain pakkokeinosäännöksiä sekä lain soveltamiseen mahdollisesti liittyviä ongelmia sekä pakkokeinopäätöksistä koostuvan aineiston että kyselyn avulla. Tutkimuksen viimeisessä eli seitsemännessä luvussa tehdään kokoava yhteenveto tutkimuksen keskeisimmistä tuloksista.

8. Keskeiset käsitteet

Tieteellisen tutkimuksen peruskysymyksiin kuuluvat keskeiset käsitteet ja niiden väliset suhteet. Käsitteenmuodostus tapahtuu teorian ja kokemuksen välisessä vuorovaikutuksessa. Käsitteet viittaavat todellisuuden ilmiöihin ja sitovat yhteen teorian ja käytännön.⁷⁴ Käsitteiden avulla tutkittavalle todellisuudelle voidaan antaa erilaisia sisältöjä ja tarkoituksia.

Käsitteenmuodostuksessa voidaan erottaa ihannekäsite ja käytännönkäsite. Ihannekäsite on tutkimuksen määrittelemä, kun taas käytännön käsitteitä ihminen käyttää kuvaamaan todellisuuttaan (esimerkiksi terveys, sairaus).⁷⁵ Voidaan ajatella, että käytännönkäsite edeltää ihannekäsitettä, koska ensin on olemassa tietty käytäntö, tapa kuvata jotain ilmiötä tai tilaa. Ihanne- eli ideaalikäsitettä tarvitaan kuitenkin antamaan kattava kuva kyseessä olevasta käsitteestä.

⁷⁴ Paunonen, Vehviläinen-Julkunen, Hoitotieteen metodiikka s. 63, Hirsjärvi, Tutki ja kirjoita s. 126

⁷⁵ Paunonen, Vehviläinen-Julkunen, Hoitotieteen metodiikka s. 64

Ympäristöterveydenhuollon käsitteitä voidaan tarkastella juridisista ja eettisistä lähtökohdista. Juridiset perusteet käsitteille perustuvat lainsäädännössä esitettyihin määritelmiin. Lainsäädäntö perustuu osaltaan yhteiskunnassa vallitseviin arvoihin ja eettisiin käsityksiin. Terveiden edistäminen ja suojeleminen ovat eettisiä arvoja, joita yhteiskunta tukee voimassa olevalla lainsäädännöllä.

Ympäristöterveydenhuollon käsitteitä ei ole kuvattu aikaisemmin. Tässäkään tutkimuksessa tätä ei pyritä tekemään kattavasti, vaan ainoastaan esittelemään tutkimuksessa esiintyvät keskeisimmät käsitteet. Koska käsitteenmuodostusta ei ole aikaisemmin tehty, voidaan sanoa esiteltyjen käsitteiden olevan lähinnä käytännönkäsitteitä. Käsitteet ovat muodostuneet yleisesti käytössä olevista termeistä sekä lainsäädännössä ja lainvalmistelutöissä esiintyvistä määritelmistä. Käytännön tason ilmiöinä käsitteitä on kuitenkin osittain vaikea hahmottaa, koska käsitteitä esiintyy myös puhekielessä eri tavoin käytettyinä. Puhekielessä käsitteisiin suhtaudutaan usein kuin vakiintuneisiin termeihin. Seuraavassa käydään läpi tutkimuksen kannalta keskeisimmät käsitteet ja niiden muodostuminen.

Ympäristöterveydenhuolto ja terveydensuojelu

Yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelu on osa ennaltaehkäisevää kansanterveystyötä.⁷⁶ Tästä toiminnasta säädetään kansanterveyslain (66/1972) 1 §:n 1 ja 2 momentissa. Puhekielen käyttöön on jo useita vuosia sitten vakiintunut termi ympäristöterveydenhuolto kuvaamaan tätä toimintaa, vaikka itse sanaa ei ole ollut kirjoitettuna lainsäädäntöön. Hallituksen esityksessä kansanterveyslakiin on katsottu tarvittavan muutos nimenomaan ympäristöterveydenhuollon määritelmän osalta vuonna 1997.⁷⁷ Hallituksen esityksen mukaan selkeyden vuoksi ympäristöterveydenhuoltoa kuvaavan käsitteen tulisi erottua ympäristönsuojeluun viittaavista käsitteistä. Muun muassa Euroopan yhteisön lainsäädännössä käytetään käsitettä terveydensuojelu kuvaamaan ympäristönsuojelulle rinnakkaista toimintaa, jonka tavoitteena on ihmisten ja eläinten terveyden suojeleminen elinympäristössä vaikuttavilta haitallisilta tekijöiltä. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotettiin kansanterveyslain 1 §:n 2 momenttiin lisättäväksi käsite

⁷⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansanterveyslain muuttamisesta 167/1997

⁷⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansanterveyslain muuttamisesta 167/1997

"ympäristöterveydenhuolto", jolla tarkoitetaan yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua.⁷⁸

Hallituksen esityksen pohjalta kansanterveystyön määritelmää on täsmennetty niin, että terveyden edistäminen mainitaan nimenomaisesti osana kansanterveystyötä. Tehdyt selvitykset osoittavat, että monissa kunnissa ehkäisevän työn voimavaroja supistettiin 1990-luvulla, eikä kaikkia kansanterveyslain velvoitteita asianmukaisesti täytetä. Jos kunnan terveyden edistämiseen liittyvät tehtävät on selvästi ja yksilöidysti todettu laissa, se varmistaa osaltaan voimavarojen kohdentamista myös terveyden edistämiseen ja ehkäisevään työhön. Kansanterveystyön tavoitteena on kuntalaisten mahdollisimman hyvä terveys, joka pitäisi olla mahdollisimman tasapuolisesti kaikkien saavutettavissa. Useimmat terveyden rakenteelliset taustatekijät, erityisesti mahdollisuudet tehdä terveellisiä valintoja ja elää terveyttä edistävässä ympäristössä, ovat terveydenhuollon ulottumattomissa. Siksi kansanterveyslaissa korostetaan kunnan velvollisuutta ottaa terveys huomioon kaikissa kunnan toiminnoissa ja velvollisuutta mahdollistaa yli sektorirajojen ulottuva yhteistyö terveyskysymyksissä.⁷⁹

Lainvalmistelutöissä on kiinnitetty huomiota myös perustuslakiuudistukseen ja perustuslakimyönteiseen tulkintaan. Perustuslain uudistuksen yhteydessä perustuslain (731/1999) 19 §:n 3 momenttiin otettiin säännös, jonka mukaan ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.” Hallituksen esityksen mukaan julkisen vallan laajaa vastuuta ei aina kuitenkaan ymmärretä.⁸⁰ Kansanterveystutkimus on osoittanut, että valtaosa väestön terveyttä määrittävistä tekijöistä ovat terveydenhuollon välittömien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Tähän ryhmään kuuluvat myös ympäristöterveydenhuolto ja terveydensuojelu. Terveellinen elinympäristö ja terveyden edistäminen koetaan suomalaisessa yhteiskunnassa eettisesti merkittäviksi perusoikeuksiksi, jotka turvataan perustuslakitasoisesti.

Ympäristöterveydenhuollon piiriin luetaan useiden erityislakien mukaista toimintaa. Tärkeimmät lait ovat terveydensuojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (23/2006), tuoteturvallisuuslaki (914/1986) sekä eläinlääkintähuoltolaki (685/1990).

⁷⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansanterveyslain muuttamisesta 167/1997

⁷⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansanterveyslain muuttamisesta 96/2005

⁸⁰ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998

Ympäristöterveydenhuolto voidaan siis määritellä käsittämään *yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelu*.

Terveydensuojelua on terveydensuojelulain (763/1994) lainvalmistelutöiden mukaan elinympäristön saattaminen väestön ja yksilön terveyden kannalta mahdollisimman hyväksi. Elinympäristön terveellisyyteen vaikuttavat väestön lisääntyminen, kaupungistuminen, teollistuminen, yleisen elintason nousuun liittyvän hygienian parantuminen, kulutushyödykkeiden sekä palvelujen määrän ja käytön lisääntyminen. Terveydensuojeluun kuuluu odotettavissa olevien terveyshaittojen ehkäisy ja todettujen haittojen poistaminen ja vähentäminen.⁸¹

Terveydensuojelu voidaan määritellä käsittämään *ihmisten ja eläinten terveyden suojeleminen elinympäristössä vaikuttavilta haitallisilta tekijöiltä*.

Pakkokeinot

Seuraavassa luvussa esitetyt pakkokeinojen tarkemmat määritelmät perustuvat ympäristöterveydenhuollon erityislainsäädännössä esitettyihin toimenpiteisiin. Ympäristöterveydenhuollon alan pakkokeinoiksi määritellään seuraavat toimenpiteet :

Määräykset, kiellot ja kehotukset, elintarvikemääräysten vastaisuuden poistaminen, uhkasakko, teettämisuhka, keskeyttämisuhka, laitoksen tai elintarvikehuoneiston hyväksynnän tai rekisteröinnin peruuttaminen, ensisaapumiserän hylkääminen, haltuunotto, markkinoilta poistaminen (takaisin veto), tiedottaminen elinkeinonharjoittajan kustannuksella sekä ns. laaja-alaiset pakkokeinot. Laaja-alaisia pakkokeinoja ei käsitellä tässä tutkimuksessa.

Joidenkin määritelmien mukaan kehotukset ja määräykset eivät ole pakkokeinoiksi luettavia toimenpiteitä. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin noudatettu Elintarvikeviraston pakkokeino-ohjetta sekä maa- ja metsätalousministeriön määritelmää pakkokeinoista.⁸² Näiden mukaan pakkokeinoihin luetaan kuuluviksi myös erityislainsäädännön nojalla annetut kehotukset ja määräykset, mikäli näitä edeltävät normaalin valvonnan yhteydessä suoritettut neuvottelut tai annetut suulliset tai kirjalliset kehotukset tai määräykset.

⁸¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydensuojelulaiksi 42/1994

⁸² Ks. Maa- ja metsätalousministeriö: Terveydensuojelulain, elintarvikelain ja hygienialain mukaiset pakkokeinot ja Elintarvikevirasto: eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetun lain 28-38 §:n mukaiset toimenpiteet.

Pakkokeinoilla tarkoitetaan valvojan oikeutta *rajoittaa toimintaa kielloilla tai määräyksillä* ja mahdollisuutta *tehostaa kieltoja ja määräyksiä velvoitteella, teettämishallalla tai uhkasakolla*.

Terveyshaitta

Terveyshaitan käsite on muuttunut vuosien varrella yhteiskunnan muuttumisen myötä. Muutokseen ovat vaikuttaneet mm. uudet tutkimustiedot ja –menetelmät. Herkemmät mittaustekniikat ovat kiristäneet terveyshaitta-käsitteen määritelmää. Terveyshaitan yhteiskunnalliseen määritelmään on vaikuttanut huomattavasti myös erityisesti 1990-luvun alkupuolen räjähdysmäinen asuntojen kosteusvaurioiden aiheuttama sisäilmaoikeuskäsittelyjen määrän kasvu. Terveyshaitan käsite konkretisoitui oikeuskäytännön kautta tarkoittamaan sekä kosteusvaurioita että niiden aiheuttamaa mikrobikasvustoa tai sen olemassaolon mahdollisuutta.

Terveyshaitta tavalla tai toisella määriteltynä on kuitenkin ollut keskeinen terveydenhoitoa koskevassa lainsäädännössä. Koko maata koskeva terveydenhoitoasetus annettiin vuonna 1879. Tällöin lainsäädäntöön tuli mukaan myös elinympäristöä koskeva terveydenhoito, johon kuului asuntojen ja työpaikkojen terveellisyys, myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden puhtaus sekä juomaveden puhtaus ja teurastustoiminnan valvonta. Paikallisilla terveydenhoitosäännöillä valittiin valvontaa ja terveyshaittojen poistamista suorittamaan terveyspoliiseja.

Lahden kaupungin terveydenhoitosäännön mukaan ”voidakseen tehokkaasti valvoa, että voimassa olevia terveydenhoitosääntöjä todella noudatetaan, on maistraatin asetettava terveydenhoitolautakunnan käytettäväksi terveyspoliisi, jonka velvollisuutena on huolellisesti ja täsmällisesti täyttää terveydenhoitolautakunnan hänelle uskottuja tehtäviä ja valppaasti pitää silmällä terveydellisiä epäkohtia sekä laiminlyömiä voimassa olevan terveydenhoitojärjestelmän täyttämisessä.”⁸³

Lihantarkastus tuli pakolliseksi vuonna 1922. Vuonna 1927 annettiin uusi terveydenhoitolaki (469k/65) ja terveydenhoitosääntö vuoden 1928 alussa. Terveydenhoitolaki uusittiin vuonna 1964.⁸⁴ Seuraava suuri muutos tapahtui vuonna 1972,

⁸³ Forsius, Lahden kaupungin terveydenhoidon valvonta 1906-1985

⁸⁴ Pesonen, Terveiden puolesta – sairautta vastaan s. 67

jolloin voimaan astuneeseen kansanterveyslakiin siirrettiin kunnallista terveydenhoidon hallintoa koskevat määräykset. Terveydenhoitolain vielä voimassa olleet osat korvattiin vasta vuonna 1994 voimaan tulleella terveydensuojelulailla (763/1994).

Terveyshaitalla tarkoitetaan elinympäristössä olevasta tekijästä tai olosuhteesta aiheutuvaa ihmisessä todettua terveyden häiriötä, kuten sairauden oiretta, solun tai elimen patologista muutosta, tautia ja viimeisenä asteena kuolemaa. Tällaisia konkreettisia haittoja ovat esimerkiksi pakokaasujen ulkoilmassa aiheuttama päänsärky ja pahoinvointi, juomavedessä esiintyvien kemikaalien aiheuttama mahanärsytys tai muu sairaus sekä yöunen jatkuvasta estymisestä aiheutuva väsymys ja hermostuneisuus.⁸⁵ WHO listaa merkittäviksi ympäristöstä aiheutuvien terveyshaittojen lähteiksi mm. ilmansaasteet, ilmastonmuutoksen, säteilyn, juomaveden ja jätteet.⁸⁶ Terveyshaitalla tarkoitetaan siis ihmisessä jonkin tekijän seurauksena aiheutuvia terveydelle haitallisia muutoksia.

Toisaalta terveyshaitalla tarkoitetaan myös pitkäaikaista tai lyhytaikaista *altistumista* terveydelle vaaralliselle kemialliselle aineelle siinä määrin, että sairauden tai muun terveyshaitan syntyminen on mahdollista. Tällainen olosuhde saattaa esiintyä silloin kun esimerkiksi talousvedessä on terveydelle vaaralliseksi tunnettua ainetta siinä määrin, että sen pitoisuus ylittää toksikologisin perustein määritellyn haitattomuusrajan (ohjearvon). Terveyshaittaa saattaa syntyä myös silloin, kun vilkas liikenneväylä sijoitetaan lasten leikkipaikan välittömään läheisyyteen, diskosta tunkeutuu asuntoon kohtuutonta melua tai mikrobeja esiintyy terveydelle haitalliseksi katsottavia määriä juomavedessä.⁸⁷ Terveyshaitan voi aiheuttaa kosteus, lämpöolosuhteet, haju, melu, kemialliset emissiot. Joissain tapauksissa altistuminen terveyshaitalle voi näkyä vasta 20-30 vuoden jälkeen, esimerkiksi ihmisen altistuttua asbestille rakennusmateriaaleissa tai kemialliselle aineelle juomavedessä. Samoin kosteusvauriotapauksissa sairastuminen on mahdollista vasta pidemmän ajan kuluttua. Tästä syystä pelkkää olosuhdetta tai altistumista on pidettävä terveyshaitan määritelmän täyttävänä. Syy-seuraussuhteen osoittaminen pitkäaikaisen altistuksen kohdalla on kuitenkin vaikeaa eikä voi yleensä perustua yksittäiseen tapaukseen vaan tutkimuksista saatuun tietoon ja epidemiologiseen näyttöön siitä, että altistuminen vastaavissa olosuhteissa lisää *riskiä* sairastua. Terveyshaitan arviointi erityisesti asuntojen kosteusvauriotapauksissa on kuitenkin monimutkaista. Mikrobinäytteen ottoon ja

⁸⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydensuojelulaiksi 42/1994

⁸⁶ www.who.int/topics/environmental_health/factsheets

⁸⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydensuojelulaiksi 42/1994

tutkimukseen liittyy monia epävarmuustekijöitä, mistä johtuen mikrobialtistumisen arviointia ei voida perustaa pelkästään mikrobiologisiin määrittelyihin. Poikkeavan mikrobikasvuston toteaminen (etenkin niin sanottujen kosteusvaurioindikaattorilajien esiintyminen näytteessä) osoittaa, että rakennuksessa voi olla homekasvua ja siten terveyshaittaa aiheuttavia tekijöitä. Terveyshaitan suuruutta ei mikrobimäärityksellä voida suoraan arvioida. Mikrobimäärityksestä voi olla kuitenkin apua terveyshaitan suuruuden määrittelyssä esimerkiksi silloin, jos näytteestä pystytään tunnistamaan lajeja, joiden tiedetään usein tuottavan mykotoksiineja.⁸⁸

Terveyshaitta-käsite esiintyy myös elintarvikelaissa (361/1995). Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksen tarkoituksena on elintarvikkeiden terveydellisen laadun turvaaminen sekä kuluttajan suojaaminen elintarvikkeiden aiheuttamilta terveyshaitoilta. Terveyshaitat tarkoittavat elintarvikkeen välittömän tai pitkäaikaisen käytön aiheuttamia terveyden häiriöitä, jotka voivat johtua esimerkiksi vierasainejäämistä, lisäaineista, elintarvikkeen pilaantumisesta ja muista sellaisista syistä, jotka tekevät elintarvikkeen ihmisravinnoksi sopimattomaksi.⁸⁹

Terveyshaitaksi tai –vaaraksi tutkimusaineistossa oli nimetty monenlaisia tekijöitä tai olosuhteita. Molempia termejä käytettiin kuvaamaan tekijää tai olosuhdetta, ei riskiä tai todennäköisyyttä sairastumiselle. Terveyshaitaksi/vaaraksi päätöksissä nimettiin mm. epäsiistit ja likaiset elintarvikkeiden käsittelytilat, ensisaapumiserässä todettu salmonella- ja listerialöydös, elintarvikehuoneiston kunto, kattorakenteiden kautta asuntoon päässeet eläinten ulosteet, silminhavaittava mikrobikasvusto asunnossa, omavalvontasuunnitelman toimimattomuus ja elintarvikkeiden väärät käsittely- ja säilytyslämpötilat. Aineistossa esitetyt terveyshaittojen kuvaukset täyttävät lainsäädännön terveyshaitta-määritelmän vaatimukset. Haastavaa päätöksenteossa on kuitenkin terveyshaitan riittävä perustelu päätöksissä.

Terveyshaittaa tutkimusaineistossa kuvattiin mm

Elintarvikehuoneiston kunto on siinä määrin huono, että siellä käsiteltävien ja valmistettavien elintarvikkeiden laadun voidaan perustelluista syistä epäillä vaarantuvan ja aiheuttavan riskin kuluttajien terveydelle. (Tapaus nro 161)

⁸⁸ Koskinen, Kosteus- ja homevauriot ja niiden korjaaminen s. 82, Suomen lääkärilehti 1989:25 s. 2509

⁸⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi ja laiksi Elintarvikevirastosta annetun lain 3 §:n kumoamisesta

Saapuneesta erästä otetut näytteet tutkittiin X:n kaupungin elintarvike- ja ympäristölaboratoriossa. Laboratoriotutkimuksissa kuudessa osanäytteessä kahdeksasta todettiin salmonella-bakteeria. Eristetty kanta on lähetetty Elintarviketurvallisuusvirastoon serotyypitystä varten. (Tapaus nro 153)

Tarkastuksella on havaittu, että asuntoon on avattujen kattorakenteiden kautta päässyt eläinten ulostetta. Eläinten ulosteesta aiheutuva terveyshaitta on kehoitettu poistamaan asunnosta välittömästi. (Tapaus nro 178)

WHO:n määritelmä ympäristöterveydelle pitää myös sisällään terveyshaitan määritelmän:

Environmental health addresses all the physical, chemical and biological factors external to a person, and all the related factors impacting behaviours. It encompasses the assessments and control of those *environmental factors that can potentially affect health*. It is targeted towards preventing disease and creating health-supportive environments.⁹⁰

Terveyshaitan käsite ympäristönsuojelulaissa (86/2000) on vastaava terveydensuojelulain määritelmän kanssa (ihmisessä todettava sairaus, muu terveyshäiriö sekä sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintyminen, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä). Ympäristöön eräänä sen arvotekijänä voidaan liittää myös sen terveellisyys, vaikka tämä ei olekaan itse ympäristön ominaisuus. Ihmisen hyvinvointia voidaan kuitenkin pitää ilmauksena ympäristön tilasta, joten tässä suhteessa ihmisen terveys on myös ympäristön osalta tärkeä laadullinen mittari. Voidaan siis ajatella terveydensuojelun ulottavan vaikutuksensa paitsi asuntojen, elintarvikkeiden, juomaveden ja muiden elinympäristön olosuhteisiin myös eräiltä osin ympäristön terveydelliseen laatuun.⁹¹

Ympäristönsuojelulain lainvalmistelutöiden mukaan terveyshaittaan kuuluu konkreettinen haitta sekä vaara tai riski terveyshaitan ilmenemisestä.⁹² Terveyshaittana voidaan pitää esimerkiksi sairauden oiretta tai solun taikka elimen patologista muutosta, mutta myös riittävää riskiä tästä. Vaara kuvaa merkityksellistä riskiä terveyshaitan ilmenemiseen. Terveyshaitta voi ilmetä vasta pitkäaikaisen esimerkiksi kemikaali- tai meluallistuksen jälkeen. Tällainen altistus katsotaan terveyshaitaksi, jos konkreettisen haitan ilmenemistä voidaan pitää todennäköisenä esimerkiksi epidemiologisten tutkimusten perusteella. Hallituksen esityksen mukaan terveydellisen vaaran käsitettä ei ole tarpeen käyttää erikseen, koska terveyshaitta sisältää myös toiminnan järjestämisestä syntyvän terveyshaitan mahdollisuuden.

⁹⁰ www.who.int/topics/environmental_health

⁹¹ Hollo, Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus s. 16, 19

⁹² Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi HE 84/1999

Terveyshaitan käsite ohjaa osaltaan myös ympäristönsuojelun ohjauskeinojen käyttöä. Tavanomaiset terveysriskit ympäristölupaa vaativissa toiminnoissa pystytään nykyään määrittelemään varsin hyvin käyttämällä eri haittavaikutuksille asetettuja päästö- tai muita raja-arvoja sekä luomalla luotettavia mittaus- ja muita tarkkailumenetelmiä.⁹³

Terveyshaitta voidaan määritellä tarkoittamaan *elinympäristössä olevaa tekijää tai olosuhdetta, joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa sairautta tai muuta terveyden häiriötä tai vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä.*

Terveysvaara

Voimassa olevan elintarvikelain (23/2006) tarkoituksena on varmistaa, että kuluttajien käytettäväksi tulevat elintarvikkeet ovat turvallisia eivätkä aiheuta vaaraa kuluttajien terveydelle välittömästi tai pitkäaikaisen käytön seurauksena.⁹⁴ Elintarvikkeiden turvallisuudesta säädetään yleisessä elintarvikeasetuksessa, jonka mukaan markkinoille saatettavien elintarvikkeiden tulee olla turvallisia. Elintarviketta ei mainitun asetuksen mukaan pidetä turvallisena, jos se on terveydelle haitallinen tai muuten ihmisravinnoksi soveltumaton.⁹⁵ Määritettäessä sitä, onko elintarvike terveydelle haitallinen, on yleisen elintarvikeasetuksen mukaan otettava huomioon elintarvikkeen mahdolliset välittömät vaikutukset sekä lyhyen tai pitkän aikavälin vaikutukset elintarviketta nauttivan henkilön terveydelle. Lisäksi on otettava huomioon vaikutukset seuraaville sukupolville. Samoin on otettava huomioon mahdolliset kasautuvat myrkylliset vaikutukset sekä tietyn kuluttajaryhmän terveydelliset erityisherkkyydet, jos elintarvike on tarkoitettu kyseiselle kuluttajaryhmälle.⁹⁶

Hallituksen esityksen mukaan terveysvaaralla tarkoitetaan tekijää tai elintarvikkeen tilaa, jonka voi aiheuttaa mikä tahansa biologinen, kemiallinen tai fysikaalinen tekijä elintarvikkeessa ja joka saattaa vaarantaa elintarvikkeen turvallisuuden. Terveysvaara voi aiheutua välittömästi tai lyhyemmän tai pidemmän aikaa kestäneen käytön jälkeen.

⁹³ Hollo, Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus s. 398-399

⁹⁴ Elintarvikelaki (23/2006) 1 §

⁹⁵ Yleinen elintarvikeasetus 178/2002 (EY)

⁹⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi 53/2005

Määritelmä vastaa sisällöllisesti Codex Alimentariuksen ja yleisen elintarvikeasetuksen 3 artiklan 14 kohdan vaaran määritelmää.⁹⁷

Terveysvaara voidaan määritellä tarkoittamaan *biologista, kemiallista tai fyysikaalista tekijää tai tilaa, joka saattaa vaarantaa elintarvikkeen turvallisuuden*.

Nykyisessä elintarvikelainsäädännössä ei siis enää esiinny termiä terveyshaitta, vaan se on korvattu termillä terveysvaara EU-lainsäädännön mukaisesti.⁹⁸ Molemmissa määritelmissä haitan tai vaaran määritelmäksi riittää se, että tila tai olosuhde *saattaa* aiheuttaa ei-toivotun lopputuloksen. Tämä on merkittävää sovellettaessa lainsäädäntöä esimerkiksi pakkokeino-tilanteissa. Pakkokeinoihin ryhtyminen on siis perusteltua jo perustellun epäilyn nojalla. Määritelmät eroavat toisistaan tilan tai olosuhteen vaikutusten osalta: terveyshaitan osalta ei-toivottu lopputulos on terveyden häiriö, terveysvaarassa elintarvikkeen turvallisuus. Kuitenkin voidaan ajatella elintarvikkeen turvallisuuden olevan terveyshaitta-määritelmän tekijä tai olosuhde, joka saattaa aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa terveyden häiriötä. Näin ollen molemmat määritelmät voidaan katsoa keskenään yhteneväisiksi.

Mielenkiintoista on kuitenkin termin terveysvaara muuttuminen kuvaamaan konkreettista terveyden häiriötä tai sen uhkaa. Aikaisemmin terveysvaara käsitteenä on tarkoittanut *riskiä*, todennäköisyyttä sairastumiselle ja terveyshaitta-käsite taas konkreettista olosuhdetta tai tekijää, joka voi aiheuttaa sairastumisen. Nykyiseen terveysvaara-käsitteeseen sisältyy sekä riski että varsinainen sairastumista aiheuttava konkreettinen tilanne tai olosuhde.

Liian korkea myyntilämpötila muodostaa varsinkin kypsennettyjen kalatuotteiden kohdalla huomattavan ruokamyrkytysriskin mahdollistamalla tuotteeseen mahdollisesti joutuneiden ruokamyrkytysmikrobien lisääntymisen ja bakteerimyrkkyjen muodostumisen tuotteessa myynnin aikana. Jotta kypsennetty kalatuote olisi käyttäjälleen turvallinen, on sen lämpötilan pysyttävä kaikissa tuotteen osissa alle + 8 asteessa. (Tapaus nro 151, pakkokeinoihin ryhdytty toistuvien lämpötilaylitysten johdosta)

⁹⁷ Yleinen elintarvikeasetus 178/2002 (EY), Recommended International Code of Practice – General Principles of Food Hygiene: “Hazard – a biological, chemical or physical agent in or condition of food with the potential to cause an adverse health effect.”

⁹⁸ Terveystieteiden tutkimuskeskus (469/65) mukaan terveysvaara on määritelty haittaa konkreettisemmaksi ja todennäköisemmäksi vakavan seuraamuksen aiheutumismahdollisuudeksi. *Tarukannel* taas on terveydenhoidollista sijoituslupaa käsittelevässä väitöskirjassaan määritellyt terveysvaaran muutokseksi, joka aiheuttaa varmuudella sairastumisen. Nämä aikaisemmat terveysvaaran määritelmät on kuitenkin katsottava elintarvikelain terveysvaarasta poikkeaviksi määritelmiksi. Tässä tutkimuksessa pitäydytään voimassa olevan lainsäädännön määritelmiin.

Terveysvaaran arvioinnissa ei tarkastella pelkästään myyntipisteen sijaintia, vaan myyntipisteen rakennelmia, varustetasoa ja toiminnan järjestämistä kokonaisuutena. Yllä esitettyjen seikkojen perusteella voidaan todeta, että X Ky:n myyntipisteen toiminnassa todettujen elintarvikelainsäädännön kannalta vakavien puutteiden johdosta myytävien tuotteiden turvallisuus vaarantuu eli toiminnassa on terveysvaara. Myyntipisteessä on tehty riskitekijöiden vakavuuden ja todennäköisyyden arviointi Elintarvikeviraston ohjeen mukaisesti. Arvioinnissa todettiin, että vaarojen toteutuminen on todennäköistä ja vaarojen vaikuttavuus on laadultaan vakava. Täten kohteen riskitekijöiden merkittävyys on suuri ja vaatii valvontaviranomaiselta toimenpiteitä kuten määräyksiä, kieltä tai muita pakkotoimia. (Tapaus nro 158)

Terveyshaitan ja –vaaran arvioinnissa merkittäväksi nousee päätöksentekijän asiantuntemus, joka mahdollistaa riskinarvioinnin tekemisen kyseessä olevan tekijän tai olosuhteen vakavuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Voidaan siis sanoa terveyshaitan estämiseen tai poistamiseen liittyvän päätöksenteon vaativan päätöksentekijältä erityisasiantuntemusta.⁹⁹

Luvun alussa viitattiin ympäristöterveydenhuollon alan käsitteiden hajanaisuuteen ja käyttöön puhekielessä. Hyvänä esimerkkinä tästä on termi terveysvaara, jota ympäristöterveydenhuollossa käytetään puhekielessä vakiintuneena terminä tarkoittamaan äkillistä, terveydelle vaarallista, viranomaisen nopeaa toimintaa vaativaa tilannetta, kuten esimerkiksi patogeenilla saastuneen elintarvike-erän takaisin vetoa. Perinteisesti terveysvaara-tilanteita pidetään kiireellisiä toimenpiteitä vaativana tilanteena ja tällöin esimerkiksi kuulemismenettelyä ei pidetä tarpeellisena tilanteen luonteesta johtuen. Terveysvaaraa tämänluonteisena ei kuitenkaan ole määritelty lainsäädännössä eikä niin sanotuille kiiretoimenpiteillekään löydy perusteita lainsäädännöstä. Tässä tutkimuksessa terveysvaara-termiä käytetään pääsääntöisesti tässä luvussa esitetyn määritelmän mukaisena. Kuitenkin tekstissä paikoin esiintyy terveysvaara-termi esimerkiksi viranhaltijoiden hallintopäätöksissä. Tällöin termiä on todennäköisesti käytetty puhekieleen vakiintuneen luonteisena terminä.

Hyvän hallinnon periaate määritellään sivulla 122.

Valvonnan tehokkuus ja pakkokeinomenettelyn vaikuttavuus määritellään sivuilla 190 (pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuden määritelmä tässä tutkimuksessa) ja 1967-198 (valvonnan tehokkuuden määritelmä tässä tutkimuksessa)

⁹⁹ Ks. Mäenpää, Hallintoprosessioikeus s. 131. Vrt. kuitenkin subjektiivinen tulkintaetuoikeus s. 70-71

9. Tutkimuksen haasteet

Tutkimuksen mielenkiintoisuus ja toisaalta haastavuus johtuvat samasta tekijästä: aikaisempaa tutkimusta alalta ei ole. Tämä asetelma on erittäin haastava tutkijalle. Tutkimuksen viitekehys ja konteksti on joiltain osin luotava itse eikä aikaisempaan tutkimusperinteeseen voi nojata. Tämä vaikuttaa väistämättä myös aiheen käsittelyyn. Analyyttinen pohdinta ja vertailu on erityisesti ympäristöterveydenhuoltoa koskevissa osioissa vaikeasti toteutettavissa. Toisaalta muiden tieteenalojen tutkimusperinnettäkin ei voi käyttää liikaa pohjana omalle pohdinnalle.

Koska tutkimus on luonteeltaan monitieteinen, on eri tieteenalojen tutkimusperinteiden yhdistäminen myös haasteellinen tehtävä. Tässä tutkimuksessa olen päätenyt noudattamaan laadullisen tutkimuksen työtapoja ja menetelmiä huolimatta siitä, että muiden mukana olevien tieteenalojen tutkimusperinteet ja työtavat ovat monelta osin tästä poikkeavat.

II. HALLINTOPAKKO

1. Yleistä hallintopakosta

Hallinto-oikeudellisessa järjestelmässä ei ole yleisvaltuutusta, joka oikeuttaisi viranomaisen hallintopakkoa käyttäen puuttumaan lainvastaiseen asiantilaan tai velvoittavan päätöksen noudattamatta jättämiseen. Hallintopakon käyttäminen edellyttää aina viranomaisen toimivallan määrittelevää oikeussääntöä.¹⁰⁰ Hallintopakko voidaan jakaa välilliseen ja välittömään hallintopakkoon.¹⁰¹ Välillisten pakkokeinojen tarkoituksena on saada asianomainen itse suorittamaan velvoitteet tai lopettamaan tai muuttamaan epäkohdan sisältämä toiminta. Velvoitteen tehostamiseksi voidaan asettaa teettämis- tai keskeyttämisuhka, uhkasakko tai hyväksynnän peruuttamisen uhka. Uhan tarkoituksena on siis ainoastaan tehostaa asetettua velvoitetta tai kieltoa.¹⁰²

Välittömien pakkokeinojen avulla viranomainen toimii itse saavuttaakseen toivotun asiantilan välittömästi omilla toimillaan ja tarvittaessa voimakeinoja käyttäen. Välitön hallintopakko tulee kyseeseen vain äärimmäisissä tapauksissa.¹⁰³ Välitöntä hallintopakkoa kuvaa eläinsuojelulain (247/1996) 44 § (kiireelliset toimenpiteet):

Jos eläinsuojelulliset syyt vaativat, lääninhallitus, kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija, tarkastuseläinlääkäri, rajaeläinlääkäri tai poliisi voi 42§:n säännöksistä poiketen ryhtyä välittomiin toimenpiteisiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Tässä tarkoituksessa eläimelle voidaan hankkia hoitoa muualta tai hoitaja taikka rehua tai muita eläimen hyvinvoinnin kannalta ehdottoman välttämättömiä aineita taikka, jos se ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, eläin voidaan lopettaa tai toimittaa teurastettavaksi taikka myydä huutokaupalla tai muuten käyvästä hinnasta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi poliisilla ja rajaeläinlääkärillä on oikeus eläinkuljetusten osalta määrätä kuljetettavaksi eläimet takaisin kuljetuksen lähtöpaikkaan tai muutettavaksi kuljetuksen reittisuunnitelmaa siten, että eläinten hyvinvointi turvataan.

¹⁰⁰ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 132

¹⁰¹ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 242-249, Kuusiniemi ym., Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja s. 378

¹⁰² Etelä-Suomen lääninhallitus, Pakkokeinouhat

¹⁰³ Kuusiniemi ym., Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja s. 378

Tämän tutkimuksen pääasiallisena kohteena on välillinen hallintopakko. Välitöntä hallintopakkoa voidaan poikkeuksellisen vakavissa tilanteissa käyttää myös ympäristöterveydenhuollon valvontatehtävissä (esimerkiksi viranomaisen itsensä suorittama tuotteiden hävitys).

Hallintopakon yhteydessä erotellaan niin sanottu primäärivelvollisuus, jonka toteuttamiseksi viranomainen antaa velvoittavan pakkokeinopäätöksen. Viranomaisilla ei ole yleistä velvollisuutta tehostaa päätöstä erillisellä pakkokeinouhalla. Toisin on tilanne esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa, jossa pakkokeinouhka liitetään jo lainsäädännössä tehtyihin velvoittaviin päätöksiin.¹⁰⁴ Kuitenkin ympäristöterveydenhuollon alankin viranomaista velvoittaa velvollisuus pyrkiä toteuttamaan omat tehtävänsä ja oman hallinnonalansa tavoitteet sekä hallintotoiminnan yleiset tavoitteet.¹⁰⁵ Näin ollen mikäli toivottua lopputulosta ei saavuteta ilman asetettua uhkaa, viranomainen on velvollinen huolehtimaan päätöksen toteutumisesta esimerkiksi asetetun uhan muodossa.

2. Hallintopakko ohjauskeinona

Ohjauskeinoilla tarkoitetaan laajasti käsitettynä kaikkia niitä menettelytapoja, joilla pyritään edistämään haluttujen tavoitteiden saavuttamista. Ympäristöterveydenhuollon osalta ohjauskeinoja ovat ne menettelytavat, joilla säädöksiä saatetaan voimaan ja toteutetaan sekä ne keinot, joilla edistetään asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Ohjauskeinot voidaan jaotella oikeudellisiin (oikeudellis-hallinnolliset) eli viranomaispäätöksiin perustuviin ja muihin (valinnaisiin) ohjauskeinoihin.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Ympäristönsuojelulaki 86/2000. 88 § :Uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka. Viranomaisen on tehostettava, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, tämän lain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään. (kursivointi kirjoittajan). Tätä pohditaan tarkemmin luvussa Hallintopakko lainsäädännössä

¹⁰⁵ Ks. Schiestl, Ritva: Oikeusturvasta rakennusvalvonnan pakkokeinomenettelyssä. Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia I s. 143-144

¹⁰⁶ Jaottelu perustuu Hollon teoksessa Ympäristöoikeuden perusteet esittämään ympäristöllisten ohjauskeinojen jaotteluun. Samankaltaiset ohjauskeinot ovat kuitenkin löydettävissä myös ympäristöterveydenhuollon säätelystä. Ks. Hollo s. 34-36.

Oikeudelliset ohjauskeinot

Oikeudellis-hallinnollisen ohjausjärjestelmän ytimen muodostavat normipäätökset ja hallintopäätökset. Näiden taustalla on aina laissa annettu valtuutus norminantoon tai päätöksentekoon. Normipäätökset ovat yleensä alemmantasoisia hallinnollisia säädöksiä (valtioneuvoston ja ministeriöiden asetukset) tai yleisiä määräyksiä (esimerkiksi kunnan terveydensuojelumääräys tai –järjestys). Ympäristöterveydenhuoltoa oikeudellisesti ohjaavia hallintopäätöksiä ovat erilaiset lupapäätökset sekä tässä tutkimuksessa käsitelty toimintaa rajoittavat tai sen kieltävät hallintopäätökset.

Ohjauskeino ei välttämättä aina edellytä erillistä lupapäätöstä, vaan toiminnon sallittavuus voi määräytyä suoraan säädöstasolla. Usein kuitenkin viranomaisen myöntää toiminnalle luvan. Lupamenettelyn piiriin kuuluu valtaosa ympäristöterveydenhuollon alan toiminnoista. Elintarvikealan toimintojen osalta lupamenettelyn piiriin kuuluvat toiminnot ovat lainsäädännön uudistuksen myötä entisestään lisääntyneet ja monet toiminnot, joille aikaisemmin riitti ilmoitus, kuuluvat nyt lupamenettelyn piiriin. Lupa voidaan sisällyttää erilaisia toimintaa ohjaavia ja rajoittavia ehtoja terveyshaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Ympäristönsuojelun osalta ohjaukselle on tyypillistä sen oikeudellisesti tai tosiasiallisesti muuta päätöksentekoa ohjaava vaikutus esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnin muodossa. Jossain määrin tätä esiintyy myös ympäristöterveydenhuollossa, mutta vähemmässä määrin. Lähinnä kyse on yksittäisistä tapauksista, joissa ympäristöterveydenhuollolta pyydetään lausuntoa terveyshaittojen osalta ennen päätöksentekoa esimerkiksi kaavaluonnosten yhteydessä.

Lupa- ja ilmoitusmenettely kuuluvat *ennakkovalvonnan* piiriin. *Jälkivalvonnan* tehtävänä on valvoa toimintojen laillisuutta ja tarvittaessa osoittaa, millä keinoilla lainvastaiseen tai muulla tavoin puutteelliseen toimintaan voidaan puuttua.¹⁰⁷ Jälkivalvonnan keinot jakaantuvat rikosoikeudellisiin keinoihin (elintarvikehygienian- ja terveysrikossääntely) ja julkisoikeudellisiin keinoihin (hallintopakko)

¹⁰⁷ Hollo, Ympäristöoikeus s. 39

Muut ohjauskeinot

Muut ympäristöterveydenhuollon ohjauskeinot ovat pääasiassa taloudellisia ohjauskeinoja. Muut ohjauskeinot voivat olla myös sopimusperusteisia (vapaaehtoisia) ohjauskeinoja. Näitä ei ympäristöterveydenhuollon alalla kuitenkaan juurikaan esiinny. Ohjauskeinona voivat toimia myös kuluttajat, jotka valinnoillaan voivat vaikuttaa merkittävästikin erityisesti elintarvikealan toimijoihin.

Merkittävin muista ohjauskeinoista ympäristöterveydenhuollon alalla on taloudellinen ohjaus, jota toteutetaan pääasiassa valvonnan maksullisuuden kautta. Voimassa olevan elintarvikelain mukaan kunta perii maksun laatimansa valvontasuunnitelman mukaisesta tarkastustoiminnasta sekä määräysten rikkomisesta aiheutuneet kustannukset. Toisaalta taas valvontamaksuja voidaan kohtuullista, mikäli kohteen toiminta todetaan valvonnan yhteydessä turvalliseksi ja korkealaatuiseksi toimijan oman valvonnan perusteella (omavalvontasuunnitelma). Näin ollen valvonnan maksullisuus toimii omalta osaltaan ohjauskeinona, jonka avulla pyritään edistämään toimijoiden valintoja tehokkaaseen terveyshaittojen ehkäisyyn taloudellisin perustein. Toisaalta taas maksullisuus toimii myös sanktioluonteisena ohjauskeinona, koska määräysten rikkomisesta seuraa lisäkustannuksia.

Hallintopakon käyttö siis toimii ympäristöterveydenhuollossa sekä oikeudellisena (julkisoikeudellinen ja rikosoikeudellinen) että taloudellisena ohjauskeinona. Voidaan siis sanoa hallintopakon yhdessä lupamenettelyn kanssa muodostavan tärkeimmän ympäristöterveydenhuoltoa säätelevän ohjauskeinon. Myöhemmin tutkimuksessa palataan hallintopakon tehokkuuteen ohjauskeinona normien tehokkuuden kautta (pääluku IV, Pakkokeinomenettelyn vaikuttavuus).

Johtavat periaatteet ohjauskeinoissa

Ympäristöoikeuden alalla ohjauskeinoille ja lain soveltamiselle ovat ominaisia ympäristöoikeuden johtavat periaatteet, kuten ennaltaehkäisyperiaate, huolellisuusperiaate ja aiheuttamisperiaate.¹⁰⁸ Vastaavia periaatteita ympäristöterveydenhuollosta löytyy vain yksi, huolellisuusperiaate. Huolellisuusperiaatetta ei ole kuitenkaan nostettu

¹⁰⁸ Hollo, Ympäristöoikeuden perusteet s. 152, Palokangas ym., Uusi ympäristönsuojelun hallinto ja lainsäädäntö 13 II-17 II ja ympäristönsuojelulaki 4 §

ympäristöterveydenhuollossa johtavaksi periaatteeksi, vaikka periaate on selvästi kirjoitettu mm. voimassa olevan elintarvikelain (23/2006) 16 §:ään: *Elintarvikealan toimijan on noudatettava kaikessa toiminnassaan riittävää huolellisuutta, jotta elintarvike, elintarvikehuoneisto ja alkutuotantopaikka sekä elintarvikkeen säilytys-, kuljetus- ja käsittelyolosuhteet täyttävät tämän lain mukaiset vaatimukset.* Hallituksen esityksen mukaan pykälässä säädetään elintarvikealan toimijan yleisestä huolellisuusvelvoitteesta.¹⁰⁹ Säännöksellä halutaan korostaa sitä, että ensisijainen vastuu elintarvikkeiden turvallisuudesta ja muusta määräysten mukaisuudesta on elintarvikealan toimijalla.

Huolellisuusperiaatteen lisäksi mielestäni ympäristöterveydenhuollon johtaviksi periaatteiksi voidaan nostaa terveyshaittojen estämisen periaate ja omavalvontavelvoite. *Terveyshaittojen estämisen periaatteen* mukaan kaikessa toiminnassa tulee pyrkiä minimoimaan toiminnasta aiheutuvat mahdolliset terveyshaitat ja varautua jo ennakolta niiden syntymiseen.¹¹⁰ Tähän liittyy kiinteästi *omavalvontavelvoite*, jonka mukaan terveyshaittojen estämistä kontrolloidaan ensisijaisesti toimijan toteuttamalla riittävän kattavalla omavalvontasuunnitelmalla.¹¹¹ Omavalvontavelvoite korostaa huolellisuusperiaatteen lisäksi toimijan ensisijaista vastuuta toimintansa turvallisuudesta ja määräysten mukaisuudesta.

Vaikka esittämiäni periaatteita ei ole suoraan kirjattu ympäristöterveydenhuollon alan lainsäädäntöön, muodostavat ne ympäristöterveydenhuollon sääntelyn tarkoituksen ja tavoitteiden ytimen. Näiden periaatteiden tulisi ohjata viranomaistoimintaa siten, että ne

¹⁰⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi 53/2005 Ympäristönsuojelulain lainvalmistelutöiden (HE 84/1999) mukaan taas huolellisuusperiaate vaikuttaa erityisesti yleisten normien antamiseen, mutta se voi tulla sovellettavaksi myös harkintaa ohjaavana periaatteena ennakko- ja jälkivalvontamenettelyissä. Mielestäni ympäristöterveydenhuollon huolellisuusperiaatetta tulisi tulkita samansuuntaisesti sekä ennakko- että jälkivalvonnassa

¹¹⁰ Hallituksen esityksen (84/1999) mukaan ympäristönsuojelulain (86/2000) 1 §:ssä mainittu ympäristön pilaantumisen ennaltaehkäisyn periaate on omaksuttu ympäristönsuojelun lähtökohdaksi kansainvälisissä ympäristönsuojelusopimuksissa sekä EY:n ja Suomen lainsäädännössä. Jos pilaantumista aiheutuu, tulee haittojen poistamiseen tai vähentämiseen ryhtyä mahdollisuuksien mukaan. Ympäristönsuojelulainsäädännön keskeisenä tehtävänä on ihmisten terveyden suojaaminen, johon pyritään estämällä tai vähentämällä elinympäristön haitallisia muutoksia. Terveyden suojaaminen on myös voimassa olevan ympäristönsuojelulainsäädännön sekä terveydensuojelulain tavoitteena. Ympäristönsuojelulainsäädännön ja ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön tavoite ja keskeinen periaate ovat siis erittäin samankaltaisia. Tämä tukee terveyshaittojen estämisen nostamista johtavaksi periaatteeksi ympäristöterveydenhuollossa.

¹¹¹ Hallituksen esityksen 84/1999 mukaan lisäksi laissa erotellaan toisistaan periaatteet ja velvollisuudet. Periaatteet ohjaavat alemmanasteista norminantoa. Lain nojalla annettavien säädösten tulee olla periaatteiden mukaisia ja ne konkretisoivat periaatteita. Lisäksi yksittäisissä soveltamistilanteissa niitä tulkitaan periaatteiden suuntaisesti. Periaatteita ei täytäntöönpanna sellaisenaan valvonnassa, eikä niiden rikkomiseen liity sanktiouhkaa

viranomaisohjauksen kautta välittyvät toimijoita ja toimintoja koskeviin tapauskohtaisiin velvoitteisiin ja muihin toimenpiteisiin. Terveyshaitan estämisen periaate voidaan mielestäni katsoa kuuluvan myös oikeuden syvärakenteeseen.¹¹²

3. Hallintopakko osana valvontaa

Hallinnollisten pakkokeinojen ensisijaisena tarkoituksena on turvata ympäristöterveydenhuollon lakisääteisten velvoitteiden ja viranomaisten päätösten noudattaminen. Pakkokeinojen käyttöönottoa edeltää yleensä useampi valvojan suullinen tai kirjallinen huomautus. Kiireellisissä tilanteissa ja vakavan terveysvaaran uhatessa pakkokeinoihin voidaan ryhtyä ilman aikaisempia toimiakin.

Pakkokeinojen käyttö on yleistynyt viime vuosina. Eviran selvityksen mukaan elintarvikevalvonnassa tehtyjen toimenpiteiden määrä on vuodesta 1998 alkaen selvästi noussut: vuonna 1998 tehtiin 11 754 toimenpidettä ja vuonna 2005 17 554 toimenpidettä. Toimenpiteet kohdistuivat noin 17 %:iin kohteista.¹¹³ Kaikki tilastoidut toimenpiteet eivät toki ole pakkokeinoiksi luokiteltavia toimenpiteitä, mutta myös pakkokeinojen osuus toimenpiteistä on todennäköisesti kasvanut samassa suhteessa.

Toimivalta pakkokeinojen käyttöön

Päätösvaltaa ympäristöterveydenhuollon viranomaistehtävissä käyttää kunnan terveydensuojeluviranomainen, jollaisena toimii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Valtuuston päätöksellä lautakunnat voivat siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle tai jaostolle.¹¹⁴ Kuntalain 14 §:n mukaan kunnassa toimivallan siirtäminen on tehtävä johtosäännöllä. Erityislaeissa (kuten terveydensuojelulaki ja elintarvikelaki) tätä ei vaadita, vaan toimielimelle kuuluvaa toimivaltaa voidaan siirtää pelkästään kyseisen toimielimen päätöksellä.

¹¹² Oikeuden syvärakenteesta erityisesti ympäristöterveydenhuollon osalta tarkemmin sivuilla 63, 123-124 ja 154.

¹¹³ Kunnallisen elintarvikevalvonnan riittävyyden arviointi 2005

¹¹⁴ Kuntalaki 365/1995

Viranomaisen toimivalta hallintopakon yhteydessä perustuu aina erityissäännökseen laissa.¹¹⁵ Hallintopakon käyttäminen on velvoittavaa julkisen vallan käyttöä, jolloin toimivallan tulee aina perustua lakiin.¹¹⁶ Valvontaa suorittavalla kunnan viranhaltijalla on kuitenkin oikeus kiireellisissä tapauksissa suoraan lain nojalla antaa kieltoja tai määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi. Kielto tai määräys on kuitenkin viipymättä saatettava kunnan terveydensuojeluviranomaisen ratkaistavaksi.¹¹⁷

Toimielimen toimivalta voidaan kuitenkin myös siirtää kokonaisuudessaan viranhaltijalle myös pakkokeinotoimien osalta. Ongelmalliseksi nousee kuntalain 14 §:n jatko, jonka mukaan toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle.¹¹⁸

Säännös siis rajoittaa toimivallan siirtämistä yksittäiselle viranhaltijalle hallinnollisen pakon käyttämistä koskevista asioista. Säännös lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyssä, koska oikeusturvanäkökohtien ja hallinnon uskottavuuden katsottiin edellyttävän erityistä sääntelyä. Tosin hallinnollisella pakolla tässä yhteydessä on ilmeisesti lähinnä tarkoitettu henkilöön kohdistuvia tahdonvastaisia toimia, kuten pakkohoitoa tai huostaanottoa.¹¹⁹

Kuitenkin entinen hygienialaki antaa viranomaisena toimivalle toimielimelle oikeuden siirtää toimivaltaansa alaiselleen viranhaltijalle. *Heurun* mukaan delegointirajoitusta voidaan tulkita niin, että rajoitus ei koske kuntalain *jälkeen* annettujen erityislakien mukaisia toimivallan siirtoja vaan erityislakien, kuten hygienialain mukaan toimittaessa hallintopakon käyttäminen voidaan delegoida myös kunnan viranhaltijalle.¹²⁰

Myös oikeusnormien derogointisääntöjen mukaan on näin: uudempi laki syrjäyttää vanhemman (*lex posterior derogat legi priori*).¹²¹ Kuntalain jälkeen annetuilla erityislaeilla on siis etusija kuntalain säädökseen nähden. Tilanne olisi toinen, mikäli kyseessä olisi uudempi yleislaki vs. vanhempi erityislaki. Tässä tapauksessa kuitenkin etusija on selvä.

Uuden elintarvikelain (23/2006) voimaantulon jälkeen pakkokeinojen delegointikysymys on selkiytynyt elintarvikelain mukaan käytettävien pakkokeinojen osalta. Lain 32 §:n mukaan kunnanvaltuusto voi antaa lautakunnalle tai toimielimelle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle tai jaostolle myös elintarvikelain 55-

¹¹⁵ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 132

¹¹⁶ Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 68-69

¹¹⁷ Laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta (1195/1996) ja terveydensuojelulaki (763/1994)

¹¹⁸ Ks. mm. Husa, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 269

¹¹⁹ Harjula, Prättälä, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat s. 126

¹²⁰ Teoksessa Kuntalaki käytännössä s. 136

¹²¹ Palokangas ym., Uusi ympäristönsuojelun hallinto ja lainsäädäntö 3-I

60 §:ssä tarkoitettujen hallinnollisten pakkokeinojen osalta.¹²² Delegointimahdollisuuden ulkopuolelle jäävät elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttaminen (61 §) sekä uhkasakko ja teettämis- ja keskeyttämisuhka (68 §) sekä Elintarviketurvallisuusviraston käyttämät hallinnolliset pakkokeinot. Samoin kiireellisissä tapauksissa viranhaltijan toimivalta tulee delegoinneista huolimatta edelleen suoraan laista.¹²³ Näin ollen uusi elintarvikelaki syrjäyttää kuntalain säännöksen sekä derogointisääntöjen että varsinaisen lakitekstinkin mukaan.

Lainvalmistelutöiden mukaan kuntalain mukaisesta sääntelystä poikkeava järjestely on elintarvikevalvonnassa tarpeen ensinnäkin sen vuoksi, että kunnissa on varsin laajasti siirretty toimivaltaa elintarvikelainsäädännön toimeenpanossa viranhaltijoille.¹²⁴ Täten lautakunnalla tai toimielimellä ei yleensä ole kokemusta elintarvikelainsäädännön mukaisten päätösten teosta. Hallinnollisten pakkokeinojen käytön siirto viranhaltijalle nopeuttaa yleensä asioiden käsittelyä, mikä on myös toimijan etu. Lisäksi kyse on usein varsin teknisistä seikoista, esimerkiksi silloin kuin elintarvike-erässä todetaan lainsäädännön raja-arvot ylittäviä haitta-aineiden pitoisuuksia. Lautakuntakäsittely ei tuo tämänkaltaisiin päätöksiin lisäarvoa, mutta käsittelyaika pitenee huomattavasti.

Näin ollen jo lainvalmistelussa on otettu kantaa käsittelyn viivytyksettömyyden tärkeyteen ja toimijan etuun. Delegointi viranhaltijoille toteuttaa myös myöhemmin käsiteltyä käsittelyn viivytyksettömyyden periaatetta. Toimivallan delegoimisen viranhaltijoille voidaankin katsoa edistävän useiden oikeusperiaatteiden (käsittelyn viivytyksettömyys, palveluperiaate, tarkoituksenmukaisuusperiaate)toteutumista. Oikeusperiaatteita käsitellään tarkemmin pääluvussa III, Hyvä hallinto.

Tulkinnanvaraiseksi jää edelleen voimassa olevan elintarvikelain pykälän 61 teksti: Valvontaviranomainen voi peruuttaa tekemänsä elintarvikehuoneiston hyväksymistä koskevan päätöksen kokonaan tai osittain, jos terveysvaaraa ei voida muulla tavoin estää. Tämä on selkeässä ristiriidassa pykälään 32 nähden, jonka mukaan toimielin voi delegoida toimivaltaa viranhaltijoille vain pykälän 55-60 osalta. Elintarvikehuoneiston hyväksyntä kuuluu kuitenkin *viranhaltijan* toimivaltaan ilman delegointiakin, jolloin viranhaltija tekstin mukaan olisi myös hyväksynnän peruuttava taho (vrt. *tekemänsä* hyväksymistä koskevan päätöksen). Todennäköisesti lainsäätäjä on tässä yhteydessä kuitenkin tarkoittanut

¹²² Näiden pykälien sisältämät säännökset esitellään myöhemmin

¹²³ Elintarvikelain (23/2006) 63 §

¹²⁴ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi 53/2005

viranomaisella nimenomaan toimielintä eikä sen alaista viranhaltijaa, joka hyväksymispäätöksen on tehnyt.

Puolustusvoimissa toimii jokaisessa maanpuolustushaarassa eläinlääkäri, joka vastaa ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelun tehtävistä alueellaan. Laki terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa¹²⁵ toteaa, että Puolustusvoimat järjestää terveydenhuoltovastuullaan olevien henkilöiden terveydenhuollon. Terveystenhoitoon kuuluu henkilö- ja joukkokohtainen terveydenhoito sekä ympäristöterveydenhuolto.

Varsinaista viranomaisasemaa ei eläinlääkärillä kuitenkaan ole muussa kuin elintarvikevalvonnassa. Uudessa elintarvikelaissa puolustusvoimien eläinlääkäreiden viranomaisasema on määritelty selkeästi.¹²⁶ Pykälän 34 2 momentin mukaan puolustusvoimat hoitaa kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle säädetyt tehtävät puolustusvoimien valvontaan kuuluvien elintarvikehuoneistojen osalta. Ympäristöterveydenhuollon järjestämisvelvollisuus pitää sisällään kuitenkin myös terveydensuojelulain mukaiset tehtävät. Terveystensuojelulain toimialaan kuuluvissa asioissa viranomaistehtävät myös puolustusvoimien kohteissa hoitaa kunnan viranhaltija.

Pääesikunnan huolto-osaston lääkintähuoltosektorin antaman pysyväisasiakirjan luvussa 5 Viranomaistoimivallan käyttö ja muutoksen hakeminen puolustusvoimien elintarvikeviranomaisen päätökseen todetaan:¹²⁷

Pääesikunnan lääkintähuoltosektorilla on oikeus käyttää elintarvikelain 7 luvun mukaisia hallinnollisia pakkokeinoja, jos ne ovat tarpeellisia terveyshaitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi.

Kiireellisessä tai vaikutukseltaan tai taloudelliselta arvoltaan vähäisessä tapauksessa voi haltuunoton, kiellon tai määräyksen antaa myös pääesikunnan, SOTLK:n maanpuolustusalueen / puolustushaaran eläinlääkäri/ylitarkastaja.

Mikäli toimenpide on ennakkotapaus tai se on laajuudeltaan tai taloudelliselta arvoltaan huomattava, on päätös viipymättä saatettava Pääesikunnan lääkintähuoltosektorin lopullisesti ratkaistavaksi.

Ennen määräysten antamista on toimenharjoittajaa kuultava hallintomenettelylain mukaisesti.

Muutosta eläinlääkärin / ylitarkastajan tekemään päätökseen haetaan Pääesikunnan lääkintähuoltosektorilta. Muutosta lääkintähuoltosektorin

¹²⁵ Laki terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 322/1987

¹²⁶ Ks. elintarvikelaki 23/2006 34 §

¹²⁷ Pääesikunnan huolto-osasto PAK XX:CC Elintarvikevalvonta Puolustusvoimissa luonnos 23.8.2006

päätökseen tekemään haetaan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Kaikkiin päätöksiin tulee liittää tieto muutoksenhakumahdollisuudesta ja valitusosoite.

Pakkokeinomenettely puolustusvoimissa on siis toteutukseltaan vastaava kunnan menettelyn kanssa.

Voidaan tietenkin kysyä, missä kulkee raja lievän, kehotuksilla hoidettavan ja vakavan, pakkokeinomenettelyä vaativan epäkohdan välillä? Milloin viranhaltijan tulee huolehtia epäkohdan poistamisesta tarvittaessa pakkokeinomenettelyä käyttäen? Yksiselitteistä vastausta kysymykseen ei voida antaa, mutta tärkeää on muistaa taustalla vaikuttava viranhaltijan velvollisuus suorittaa virkatehtävänsä, tässä tapauksessa lainsäädännön toteutuminen ja terveyshaittojen poistaminen. Viranhaltija joutuu suorittamaan jatkuvaa riskinarviointia arvioidessaan kulloinkin käsillä olevaa tilannetta elintarvikeeturvallisuuden tai ympäristön terveellisyyden näkökulmasta. Mikäli epäkohdan aiheuttama tilanne voi aiheuttaa vakavaa terveyshaittaa, on viranhaltija velvollinen puuttumaan asiaan ja myös huolehtimaan epäkohdan riittävän tehokkaasta ja nopeasta poistamisesta.

Viranhaltijalla on myös harkintavaltaa pakkokeinoja käyttäessään. Harkintavallan käyttöä käsitellään tarkemmin luvussa kolme. Terveyshaitan vakavuudesta riippuen pakkokeinomenettelyyn ryhtymistä voidaan siirtää tai vastaavasti nopeuttaa. Harkintavalta ei kuitenkaan ole rajaton, vaan sitä säätelevät ennen kaikkea lainsäädännön vaatimukset mutta myös myöhemmin esiteltyt hallintolain vaatimukset ja kaikkea hallinnossa käytettävää harkintavaltaa rajoittavat oikeusperiaatteet.

Hallinnollisen sanktion lisäksi voidaan samasta asiasta määrätä myös rikosoikeudellinen rangaistus. Seuraamukset voidaan määrätä myös toisiaan täydentävästi. Hallinnollisen pakkokeinon määrääminen ei siis estä saman toiminnan arvioimista vielä rikosoikeudelliselta kannalta.¹²⁸ Samoin viranomainen tai viranomaisen alaisuudessa toimiva viranhaltija voi määrätä hallinnollisen seuraamuksen vaikka teosta on jo tuomittu rikosoikeudellinen rangaistus. Ympäristöterveydenhuollon viranhaltijan tehtävänä ei kuitenkaan ole arvioida teon rangaistavuutta, vaan tämä tehtävä kuuluu yksiselitteisesti syyttäjälle. Näin ollen viranomainen tai viranhaltija ei saa käyttää hallinnollisiakaan pakkokeinoja

¹²⁸ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 426. Suhteellisuusperiaatteen mukaan samasta teosta aikaisemmin määrätty hallinnollinen sanktio on kuitenkin otettava huomioon rikosoikeudellista rangaistusta määrättäessä.

rangaistustarkoituksessa. Tämän estää myös oikeusperiaatteisiin kuuluva tarkoitussidonnaisuuden periaate.¹²⁹ Viranhaltijan tehtävänä on harkintansa mukaan saattaa teko esitutkintaviranomaisen tietoon. Tätä velvollisuutta käsitellään tarkemmin pääluvussa IV, Pakkokeinomenettelyn vaikuttavuus.

4. Hallintopakko ja perusoikeudet

Perusteet ympäristöterveydenhuollon valvonnalle ja näin ollen myös pakkokeinojen käytölle löytyvät myös perustuslaista. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Terveiden edistämiseen voidaan katsoa kuuluvan myös kansanterveyslain määritelmän mukaiseen terveydensuojeluun. Perustuslain 20 §:n mukaan taas julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Terveellinen ympäristö on siis perustuslakitasoinen perusoikeus ja kuuluu niin sanottuihin sosiaalisiin ympäristöoikeuksiin.¹³⁰ Pykälän toinen momentti on kirjoitettu ensimmäistä momenttia tiukempaan muotoon. Sen perusteella voidaan painavasti edellyttää, että kunta huolehtii tästä perusoikeudesta.¹³¹

Julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan laissa mainitut perusoikeudet. Niin sanotun perusoikeusajattelun mukaan perusarvot takaavat ihmisille oikeuksia, joita ei saa loukata.¹³² Näillä yleisesti hyväksytyillä perusarvoilla on erityinen pysyvyys ja loukkaamattomuus.

Perustuslaki voidaan myös ymmärtää eräänlaiseksi yhteiskuntasopimukseksi, joka julistaa sellaisia yhteiskunnallisia perusarvoja, joiden varaan yhteiskunnan toiminta rakentuu. Perussäännökset on tarkoitettu myös olevan tavanomaisia normeja pysyvämpiä luonteeltaan.¹³³

¹²⁹ Ks. pääluku III

¹³⁰ Sosiaalisiin ympäristöoikeuksiin kuuluu oikeuden terveelliseen ympäristöön lisäksi mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Vaikuttaminen merkitsee oikeutta saada tarpeellista tietoa ympäristön tilasta ja hankkeiden vaikutuksista, mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon ja vielä oikeutta saada tuomioistuimelta tarvittaessa päätös siitä, onko nämä oikeudet asianmukaisesti turvattu. Ks. Hollo, Ympäristöoikeuden perusteet s. 16. Tämä vaikuttamismahdollisuus on perinteisesti katsottu koskevan ympäristöllisiä kysymyksiä. Voidaan kuitenkin kysyä, eikö mm. terveyshaitan määritelmän yhteydessä mainittu elinympäristö sisälly myös ympäristö-käsitteeseen? Näin ollen vaikuttamismahdollisuus koskee myös ympäristöterveydenhuoltoon liittyviä kysymyksiä ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tämä on ympäristöterveydenhuollossa sivuutettu lähes kokonaan.

¹³¹ Mäkinen, Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa s. 35

¹³² Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 130-131

¹³³ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 55

Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen kuuluu myös julkiseen valtaan kohdistuva turvaamisvelvoite. Velvoite käy ilmi perustuslain 22 pykälästä: *Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.* Ympäristöterveydenhuollon valvontaa suorittaviin viranhaltijoihin kohdistuu siis perustuslain tasolta asti velvollisuus edistää terveellistä ympäristöä sekä osaltaan myös pyrkiä turvaamaan näiden perusoikeuksien toteutuminen. Tässä valossa koko ympäristöterveydenhuollon valvonta saa perustuslaillisen merkityksen. Myös pakkokeinojen käytöllä tarvittaessa voidaan mielestäni ajatella olevan perustuslaillinen oikeutus erityisesti 22 §:n turvaamisvelvoitteen kautta. Pakkokeinoja siis voidaan käyttää perusoikeuksien turvaamiseksi tilanteissa, joissa kuluttajan tai yleinen etu ja turvallisuus tätä vaatii. Hallintopakon käytössä ja velvoittavan päätöksen antamisessa ovat usein vastakkain yleinen (esimerkiksi kuluttajat) ja yksityinen (toiminnanharjoittaja) etu. Elintarviketurvallisuuden osalta taustalla vaikuttava suojeltava etu katsotaan kansanterveydellisesti niin merkittäväksi, että yksityinen etu joutuu väistymään.

Tämä käy ilmi KHO:n päätöksestä (KHO 2004 T 3338). Tarkastuseläinlääkäri oli hylännyt hevosen teurastamalla epäselvästä tunnistuksesta johtuvan teurastettavaksi tuodun hevosen epäselvän alkuperän takia. Hevosen omistaja valitti hallinto-oikeuteen, joka kumosi tarkastuseläinlääkäriin päätöksen. Elintarvikevirasto valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus kumosi aiemman päätöksen ja saattoi tarkastuseläinlääkäriin hylkäävän päätöksen voimaan.

Elintarvikeviraston lausunnossa todetaan mm: ”Ruhon hylkäämistoimenpiteen kohtuullisuutta on tarkasteltava lihan tarkastukselle asetettujen tavoitteiden valossa. Hygienialain ja lihahygienia-asetuksen sekä eläinten lääkinnästä annetun lain tavoitteena on taata elintarviketurvallisuus. Tarkastuseläinlääkärit valvovat lihan tarkastustoiminnalla, että ihmisten terveydelle haitallisia ominaisuuksia ei pääse eläimistä saatujen elintarvikkeiden välityksellä elintarvikkeetjuun. Elintarviketurvallisuuden merkitys on nostettu sangen korkealle tasolle viime vuosina niin yhteisöläinsäädännössä kuin kansallisessa lainsäädännössäkin.

Kun asiassa punnitaan suhteellisuusperiaatteen mukaan elintarviketurvallisuutta eli yleistä kansalaisten terveyteen kohdistuvaa etua hylkäävän lihan tarkastuspäätöksen yksittäiseen kansalaiseen kohdistuvaan haittaan eli hylätystä ruhosta saamatta jääneeseen korvaukseen, tarkastuseläinlääkäriin päätöstä voidaan pitää yksiselitteisesti kohtuullisena.”

Yksilön tai väestön terveyden suojaaminen on siis korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessään katsottu merkittäväksi suojeltavaksi eduksi. Tämä tukee edellä esitettyä näkemystäni pakkokeinojen käytön perustuslaillisesta oikeutuksesta. Samoin terveyden

edistämisen ja oikeuden terveelliseen elinympäristöön voidaan katsoa kuuluvan jopa niin sanottuun oikeuden syvärakenteeseen.¹³⁴ Mikäli elintarviketurvallisuus tai ympäristön terveellisyys todella on vaarantunut toiminnan tai siinä havaittujen puutteiden johdosta, viranomaisena toimiva viranhaltija on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin epäkohdan poistamiseksi.

Usein elintarviketurvallisuuden tai terveyshaitan arviointi perustuu kuitenkin viranomaisen tai yksittäisen viranhaltijan näkemykseen, mikäli päätöksen tukena ei ole näyte- tai mittaustuloksia, jotka todistetusti osoittavat epäkohdan olemassaolon. Tästä on esimerkkinä seuraava Helsingin hallinto-oikeuden päätös (04/0935/5 Dnro 08461/03/4800):

Ympäristölautakunta on kieltänyt X:n seudun eläinsuojeluyhdistystä harjoittamasta lintujen ruokintaa uimalaitokselle aiheutuvan terveyshaitan takia. Eläinsuojeluyhdistys on ylläpitänyt lintujen ruokintapaikkaa uimalaitosta vastapäätä. Tarkoituksena on ollut, että linnut pysyttelisivät poissa uimapaikasta, mutta näin ei ole käynyt vaan päinvastoin. Lintujen ruokinta on aiheuttanut lintujen lisääntymisen takia uimalaitoksen laiturin jäänreunan ja rannan likaantumista sekä uimaveden laadun vaarantumista, mikä on katsottava terveydensuojelulain 1 §:n tarkoittamaksi terveyshaitaksi.

Hallinto-oikeus on kumonnut päätöksen. Ratkaisun perusteluissa todetaan mm. seuraavaa:

Terveydensuojelulain 1 §:n 1 momentin mukaan kyseisen lain tarkoituksena on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä ennalta ehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan laissa tarkoitetaan terveyshaitalla ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä.

Ympäristölautakunnan päätöksen mukaan linnuista aiheutuva haitta on todettu tarkastuksin. Tarkastuspöytäkirjoja ei ole esitetty. Ei ole myöskään esitetty mittaustuloksia, jotka osoittaisivat veden laadun huonontuneen lintujen takia eikä esitetty valokuvia tai muuta aineistoa, joka selvittäisi lintujen aiheuttaman jäänreunan ja rannan likaantumisen. Hallinto-oikeus katsoo jääneen näyttämättä, että ruokinnasta aiheutuisi terveyshaittaa.

¹³⁴ Oikeuden syvärakenne, ks. s. 122-123. Oikeuden syvärakenteesta kumpuavat pintatason normit. Mikäli terveyden edistäminen, oikeus terveelliseen elinympäristöön ja aiemmin (s. 54) mainittu terveyshaittojen estämisen periaate katsotaan kuuluvan jo oikeuden syvätasolle, aiheuttaa tämä väistämättä niiden olevan merkittäviä perusoikeuksia ja suojeltavia etuja. Tämä korostuu juuri suojeltavan edun etusijassa yksityiseen ja taloudelliseen etuun nähden. Terveyshaittojen ilmeneminen vaikuttaa niin merkittävästi ja laaja-alaisesti sekä yksilötasolla että yhteiskunnan tasolla, että mielestäni on perusteltua pitää tätä oikeuden syvätasolle kuuluvaksi periaatteeksi.

Mäkinen esittää teoksessaan Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa s. 8, että kunnallisen itsehallinnon keskeisiä osa-alueita voidaan pitää oikeuden syvärakenteeseen kuuluvina. Samoin mielestäni ympäristöterveydenhuollon keskeiset osa-alueet, terveyden edistäminen ja terveyshaittojen estäminen ovat vastaavasti luettavissa oikeuden syvärakenteen elementeiksi.

Pakkokeinomenettelyä harkitessaan viranomaisen tulisi huomioida perusoikeuksien lisäksi ympäristöterveydenhuoltoa säätelevän lainsäädännön tarkoitus, väestön ja yksilön terveyden suojaaminen. Pakkokeinomenettelyyn ryhtymisen edellytyksenä tulisi olla mahdollisimman totuudenmukaisesti ja todistettavasti dokumentoitu terveyshaikka. Näyttää siltä, että viranhaltijan jollain tavalla subjektiiviseen arviointiin perustuva arvio toiminnan haitallisuudesta ihmisten terveydelle ei ole riittävä peruste hallintopakon käyttämiseen.¹³⁵ Mikäli päätöstä ei pystytä perustelemaan luotettavasti ja todistettavasti, voi velvoittavan kohteen oikeusturva ja tasapuolinen kohtelu vaarantua. Näin ollen hallintopakon yhteydessä päätösten perusteluvelvollisuus nousee merkittäväksi seikaksi.¹³⁶

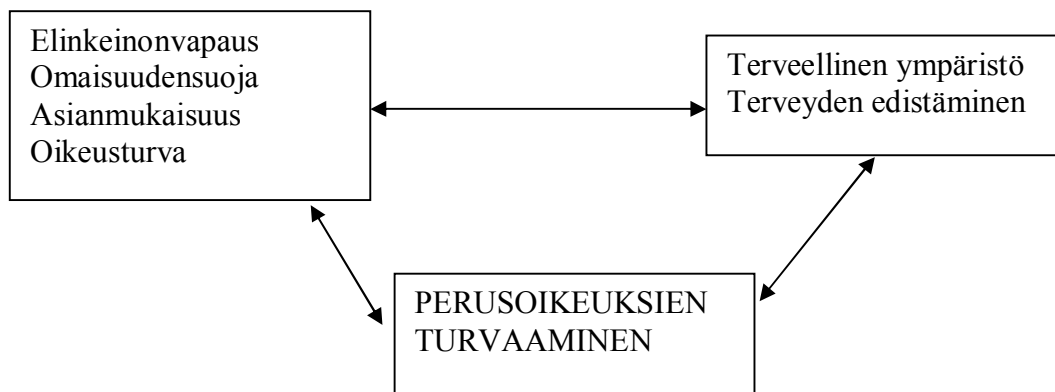
Erityisesti pakkokeinotilanteissa tavallaan vastakkaisiksi huomioitaviksi perusoikeuksiksi nousevat toiminnanharjoittajan oikeudet. Perustuslain 21 § mukaan *jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä*. Samoin pykälän mukaan *käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet* turvataan lailla. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen *omaisuus on turvattu*. 18 § taas takaa jokaiselle oikeuden lain mukaan *hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla*. Nämä perusoikeudet ovat pakkokeinomenettelyssä uhattuina, koska pakkokeinomenettely kohdistuu toimijan oikeusturvaan, omaisuuteen ja elinkeinoon.

Aiemmin mainittu 22 §:n mukainen perusoikeuksien turvaamisvelvoite ylettyy luonnollisesti koskemaan näitä perusoikeuksia myös pakkokeinomenettelyssä. Sekä toimijan perusoikeuksien että kansalaisten perusoikeuksien (terveellinen ympäristö, terveyden edistäminen) huomioiminen julkisen vallan osalta pakkokeinomenettelyssä aiheuttaa ristiriitatilanteen, jossa näiden perusoikeuksien keskinäinen painoarvo on ratkaistava päätöstä tehtäessä.¹³⁷ Tätä tilannetta kuvaan aiemmin mainitulla *ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitteen* käsitteellä.

¹³⁵ Subjektiivinen arvio ks. s. 71

¹³⁶ Päätöksen perustelusta tarkemmin pääluvussa III Hyvä hallinto

¹³⁷ Samansisältöisen päätelmän esittää Hollo teoksessa Ympäristöoikeuden perusteet s. 17. Ympäristöperusoikeudellinen säännös säädettiin vasta vuonna 1995. Hollon mukaan sen suhde aiemmin laintulkinnallisesti vakiintuneeseen omaisuudensuojasäännökseen voi olla jännitteinen, mutta ne ovat sinänsä samantasoisia säännöksiä. Myös Hollo, Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus s. 58-59. Nähtäväksi Hollon mukaan jää aiheuttaako ympäristöllinen perusoikeus muutoksia lainsäädäntöön tai sen tulkintaan esimerkiksi omaisuudensuojan osalta. Myös Mäkinen näkee tämän merkittävänä erilaisten arvoväriteisten perusoikeuksien vastakkainasetteluna. Ympäristöperusoikeus on ainutlaatuinen perusoikeus suhteessa perinteisesti vahvoiksi tulkittujen omaisuudensuojan ja elinkeinon vapauden rinnalla. Teoksessa Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa s. 34



Kaavio 1. *Ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännite.*

Julkisen vallan velvollisuus toteuttaa vastakkaisia perusoikeuksia aiheuttaa ympäristöterveydenhuollossa ristiriitatilanteen.

Ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitteen käsitteleminen ja ratkaisu päätöksenteossa muodostaa oleellisen pohjan oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumiselle.

5. Hallintopakko lainsäädännössä

Seuraavassa käsitellään ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Pakkokeinosäännöksiä vertaillaan joiltain osin ympäristönsuojelulain vastaaviin säädöksiin. Luvussa käsitellään myös välitöntä täytäntöönpanoa osana pakkokeinomenettelyä sekä kunkin lain rangaistussäädöksiä. Rangaistussäädöksiä ja –käytäntöjä käsitellään tarkemmin pääluvussa IV., Pakkokeinomenettelyn vaikuttavuus.

Tässä luvussa pakkokeinonormeja käsitellään pääosin aikaisemman, osittain kumotun lainsäädännön kannalta.¹³⁸ Voimassa olevan elintarvikelain pakkokeinosäädöksiä käsitellään tarkemmin luvussa VI., Uuden elintarvikelain (23/2006) mukainen pakkokeinomenettely.

¹³⁸ Kumottu elintarvikelaki 361/1995 ja kumottu hygienialaki 1195/1996 sekä osittain kumottu terveydensuojelulaki 763/1994

5.1. Kehotus, määräys ja kieltö

Pakkokeinoja säädeltiin aiemman *elintarvikelain* (361/1995) luvussa kahdeksan. Lain 1 § mukaan lain tarkoituksena on elintarvikkeiden terveydellisen laadun turvaaminen sekä kuluttajan suojaaminen ihmisravinnoksi sopimattomien elintarvikkeiden aiheuttamilta terveyshaitoilta ja elintarvikemääräysten vastaisten elintarvikkeiden aiheuttamilta taloudellisilta tappioilta. Laki koskee kuluttajalle tai suurtaloudelle tarkoitettuja elintarvikkeita ja niiden valmistusta tai muuta käsittelyä, maahantuontia ja maastavientiä, markkinointia, kuljetusta, kaupanpitoa sekä tarjoilua ja muuta luovutusta.

Käytettäessä lain mukaisia pakkokeinoja tulee lain tarkoitus pitää mielessä. Hallinnollisia pakkokeinoja elintarvikelain mukaisissa tapauksissa saa käyttää vain lain tarkoitukseen, elintarvikkeiden terveydellisen laadun turvaamiseen ja kuluttajan suojaamiseen terveyshaitoilta.¹³⁹

Aiemmassa elintarvikelaissa edettiin elintarvikkeen tai sen käyttötarkoituksen muuttamisen (27 §) sääntelyssä lievemmästä toimenpiteestä ankarampaan. Lieväksi arvioidaan tapaus, jossa elintarvike voidaan luovuttaa hyväksyttävään tarkoitukseen, tai jos elintarvike voidaan muuttaa elintarvikemääräysten mukaiseksi. Tällöin valvontaviranomaisen tulee kehottaa elinkeinonharjoittajaa suullisesti tai kirjallisesti korjaamaan tavarassa olevan virheen. Jos tavaraa ei voida tai haluta korjata määräysten mukaiseksi, elintarvike tulee voida sallia luovutettavaksi hyväksyttävään tarkoitukseen, esimerkiksi eläinten rehuksi, jos se täyttää tätä koskevat vaatimukset, tai hävitettäväksi tavaranhaltijan kustannuksella. Toimet on tehtävä viranomaisen valvonnassa. Tavarankäytön markkinoille laskeminen, luovuttaminen hyväksyttävään tarkoitukseen tai hävittäminen saa tapahtua vain viranomaisen luvalla.

Lievin tapaus on kyseessä silloin, kun esimerkiksi pakkausmerkinnöissä on vähäinen kirjoitusvirhe. Valvontaviranomainen voi tällöin virheen vähäisyydestä johtuvasta erityisestä syystä sallia elintarvikkeen markkinoille saattamisen. Erityistä syytä harkittaessa on luonnollisesti kiinnitettävä huomiota myöskin siihen, onko virhe ollut toistuva.¹⁴⁰

Jos elintarvike on elintarvikemääräysten vastainen, valvontaviranomainen voi aiemman elintarvikelain 27 § nojalla suullisesti kehottaa tai kirjallisesti määrätä elinkeinonharjoittajan tai muun luovuttajan muuttamaan elintarvikkeen määrääjän kuluessa säännösten ja määräysten mukaiseksi. Suullinen kehoitus tai kirjallinen määräys vastaa vaikutuksiltaan

¹³⁹ Tätä edellyttää myös tarkoitussidonnaisuuden periaate, josta tarkemmin luvussa Oikeusperiaatteet

¹⁴⁰ Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi HE 325/1994

kieltoa. Hallituksen esityksen mukaan suullinen kehotus tai kirjallinen määräys elintarvikkeen muuttamiseksi määräajassa määräysten mukaiseksi ovat vaikutuksiltaan kieltoa vastaavia pakkokeinoja, koska elinkeinonharjoittaja ei saa valmistaa, tuoda maahan, viedä maasta, pitää kaupan, tarjoilla tai muuten luovuttaa elintarvikemääräysten vastaista elintarviketta.¹⁴¹ Tämä ei kuitenkaan käytännössä liene kovin selvää, koska perinteisesti on edellytetty valvojan antaneen kirjallisia kehotuksia ja määräyksiä ennen varsinaiseen pakkokeinomenettelyyn ryhtymistä, ellei kysymyksessä ole kiireellisiä toimenpiteitä vaativa terveysvaaratilanne.¹⁴² Lainvalmistelijan ajatus suullisten kehotusten ja määräysten voimakkuudesta näyttäisi näin ollen jääneen unohduksiin käytännön valvontatyössä.

Entisen *hygienialain* (1195/1996) tarkoituksena oli turvata eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieeninen laatu ja estää tartuntojen leviäminen elintarvikkeiden välityksellä eläimistä ihmisiin. Lakia on sovellettu elintarvikkeiden käsittelyyn, hygieenisiin laatuvaatimuksiin, valvontaan ja tarkastukseen ennen vähittäismyyntiä sekä toisesta EU:n jäsenvaltiosta Suomeen toimitettavien elintarvikkeiden valvontaan ensisaapumispaikoissa.

Tutkimusaineistossa suurin osa ensimmäisen vaiheen päätöksistä oli tehty hygienialain nojalla (yhteensä 80 kpl). Yleisimpiä olivat kehotukset, määräykset ja käyttökiellot sekä ensisaapumiserien hylkäykset (yhteensä 62 kpl). Uhkasakkoja oli asetettu neljä kertaa, hyväksynnän peruuttaminen samoin tehty neljä kertaa.

Hygienialain pakkokeinoja säätelevät pykälät ovat selkeitä ja yksiselitteisiä. Osaltaan aineiston runsasta hygienialain mukaista pakkokeinojen käyttöä selittävät ensisaapumispaikoissa tehdyt hylkäyspäätökset.

Jos valvontakohde (entisen hygienialain mukainen laitos, kalastusalus, tuotantotila, ensisaapumispaikka) tai sen toiminta eivät täyttäneet hygienialain vaatimuksia, oli valvontaviranomaisen kehotettava asianomaista korjaamaan kyseiset epäkohdat (hygienialain 28 §:n mukainen kehotus). Kehotuksen yhteydessä laitoksen kanssa neuvotellaan tarvittavista toimenpiteistä ja sovitaan aika, jonka kuluessa korjaukset tehdään. Kiireellisissä tapauksissa tai vakavan epäkohdan ollessa kyseessä voidaan kehotus antaa ilman edeltävää huomautusta ja neuvottelua valvontakohteen kanssa. Epäkohdan vakavuus tulisi siis aikaisemmin esitetyn valossa olla ilmeinen toisin sanoen todistettavissa tai selvästi havaittavissa. Mikäli mahdollista päätöksen tueksi tulisi aina pyrkiä ottamaan näytteitä tai

¹⁴¹ Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta. HE 53/2005

¹⁴² Terveysvaaratilanne tässä yhteydessä tarkoittaa puhekieleen omaksuttua termiä, ks. s. 49

muuten dokumentoimaan havaitut epäkohdat. Dokumentiksi käy myös epäkohdasta tai toiminnasta otettu valokuva.

Mikäli kehotuksessa annettua määräaikaa ei ole noudatettu ja valvontaviranomainen määräajan päätyttyä tekemässään tarkastuksessa toteaa epäkohdan olevan korjaamatta, antoi valvontaviranomainen määräyksen (hygienialain 28 § mukainen määräys) kyseisten korjausten tekemiseksi määräajassa. Määräajan pituus riippuu puutteesta aiheutuvan terveyshaitan vakavuudesta. Määräajan asettamisessa tulee huomioida myös suhteellisuusperiaate sekä määräajan kohtuullisuus.

Asuinkerrostalon asuinhuoneistojen A 3 ja A 5 välisen välipohjarakenteen vuotamisen takia alapuolisesta huoneistosta A 3 pääsi siellä tapahtuvan tupakoinnin seurauksena tupakan savua huoneistoon A 5 siinä määrin, että siitä saattoi aiheutua terveydellistä haittaa huoneistossa A 5 oleskeleville. Korkein hallinto-oikeus asuinkerrostalon omistavan kiinteistöosakeyhtiön valituksen hyläten jätti pysyväksi lääninoikeuden päätöksen lopputuloksen, jossa yhtiö oli velvoitettu sakon uhalla lautakunnan asettamaan määräaikaan mennessä korjaamaan asuntojen A 3 ja A 5 välinen välipohjarakenne. Korkein hallinto-oikeus pidensi samalla velvoitteen täyttämislle asetettua määräaikaa (KHO 1995 T 5287).

Jolleivat elintarvikkeen kuljetus, jakelu, säilyttäminen, tarjoilu, kaupan pito tai muu käsittely täyttäneet *terveydensuojelulain (763/1994)* mukaisia vaatimuksia, voi valvontaviranomainen antaa kehotuksia, kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi. Viranhaltijoiden tekemiin päätöksiin sisältyi yksi kehoitus ja 11 terveydensuojelulain mukaan annettua elintarvikkeita tai elintarvikehygieniää koskeva määräystä. Terveystensuojelulain mukaan annettuja elintarvikkeita koskevia määräyksiä oli käsitelty myös hallinto-oikeudessa(06/0189/1 Dnro 00242/05/7204):

Yhtymähallitus on todennut, että toiminnanharjoittajalla ei ole edellytyksiä pitää kaupan pilaantuvia ja helposti pilaantuvia elintarvikkeita. Nämä elintarvikkeet on tullut poistaa myymälän tuotevalikoimasta. Yhtymähallitus on todennut, että toiminnanharjoittaja on toistuvasti laiminlyönyt terveydensuojelulain 33 §, 35 §, ja 36 § sekä terveydensuojeluasetuksen 18 § noudattamisen.

Hallinto-oikeus on hylännyt valituksen. Terveystensuojelulain 51 § mukaan kunnan terveydensuojeluviranomaisella on oikeus antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen estämiseksi.

Terveydensuojelulain tarkoituksena on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä ennaltaehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa. Terveyshaitalla tarkoitetaan ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyttä.¹⁴³ Lain mukaan siis terveyshaitaksi katsotaan myös tekijä tai olosuhde, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyttä. Tällainen tilanne on usein esimerkiksi kosteusvaurion tai havaitun mikrobikasvuston suhteen asunnoissa tai muissa oleskelutiloissa. Todettu kosteusvaurio tai havaittu mikrobikasvusto täyttää terveyshaitan määritelmän, vaikka sairautta tai terveydenhäiriötä ei olisikaan todettu altistuneissa. 27 § mukaan kunnan terveydensuojeluviranomainen voi velvoittaa ryhtymään toimenpiteisiin terveyshaitan poistamiseksi tai rajoittamiseksi, mikäli asunnossa esiintyy muun muassa mikrobeja tai liiallista kosteutta siten, että siitä voi aiheutua terveyshaittaa asunnossa oleskelevalle. Viranomaisen voi myös kieltää tai rajoittaa käyttämästä asuntoa tarkoitukseensa.

Terveystarkastaja oli todennut asunnon kylpyhuone- ja WC-tiloissa lajistoltaan ja runsaudeltaan kosteusongelmaan viittaavia mikrobeja ja rakennekosteutta. Ympäristölautakunta oli päätöksellään antanut määräyksen korjata rakennuksen kosteusvauriot ja poistaa mikrobihaitat ja niille altistavat tekijät. Saneerauksen jälkeen tehdyssä seurantamittauksessa todettiin rakennekosteutta kylpyhuoneen korjatun seinän alaosassa. Tavanomaisesta poikkeavaa mikrobikasvustoa tai ohjearvot ylittävää pitoisuutta haihtuvia orgaanisia yhdisteitä ei todettu. Ympäristölautakunta määräsi asunto-osakeyhtiön korjaamaan kiinteistön kosteusvauriot. Kun korjaustöihin ei ryhdytty, ympäristölautakunta kielsi käyttämästä huoneistoa asumiseen siihen saakka kunnes asunnon rakenteissa havaittu kosteus saatiin poistetuksi ja kosteuden pääsy rakenteisiin luotettavasti estetyksi. Suoritetuissa tutkimuksissa oli siis havaittu siinä määrin rakennekosteutta, että siitä aiheutuu asunnossa oleskeleville terveyshaittaa. Hallinto-oikeus on hyväksynyt valituksen osittain ja poistanut lautakunnan päätöksestä määräyksen, jolla oli kielletty käyttämästä huoneistoa asumiseen, ja hylännyt valituksen muutoin. (Helsingin hallinto-oikeus 04/0210/5)

Samoin Helsingin hallinto-oikeus on päätöksensä 02/0832/5 perusteluissa todennut seuraavaa: Kosteusvaurio, joka saattaa aiheuttaa rakennuksen rakenteisiin mikrobikasvustoa ja edelleen rakennuksen sisäilman mikrobipitoisuuden huomattavaa kohoamista, on terveydensuojelulain tarkoittama tekijä tai olosuhde, josta voi aiheutua terveyshaittaa.

¹⁴³ Ks. terveyshaitan määrittely s. 43-47

Näyttäisi siis siltä, että pelkkä kosteusvaurion olemassaolo katsotaan terveydensuojelulain tarkoittamaksi terveyshaitaksi, vaikka mikrobikasvustoa ei todetakaan. Toisaalta asunnon käyttökieltoa on ensimmäisessä tapauksessa käytetty ehkä enemmänkin velvoitteen tehosteena, koska mittauksissa ei ole havaittu poikkeavaa mikrobikasvustoa tai haihtuvia orgaanisia yhdisteitä.¹⁴⁴ Näin ollen hallinto-oikeuden päätös purkaa käyttökielto mutta hylätään valitus muuten, tukee sekä todetun kosteusvaurion riittävyttä terveyshaitaksi että viittaa viranomaisen tehneen päätöksen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti.¹⁴⁵

Voisi myös olettaa terveyshaitan määritelmän ja erityisesti mm. terveydensuojelulain sanamuodon ”*voi aiheuttaa* sairautta tai terveydenhäiriötä” nousevan kiistanalaiseksi velvoittavien päätösten osalta. Tutkimusaineistoon sisältyikin neljä tapausta, joissa terveyshaitan olemassaolo oli asetettu kyseenalaiseksi.¹⁴⁶

Eräs tällainen tapaus on käsitelty Helsingin hallinto-oikeudessa (pääotsnro 02/0310/5). Terveysteknikko on kieltänyt terveyshaittaa aiheuttavan kalan käsittelyn. Ympäristölautakunta on hylännyt päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ja antanut lisäksi määräyksiä terveyshaitan poistamiseksi.

Hallinto-oikeus on kumonnut terveysteknikon ja ympäristölautakunnan tekemät päätökset ja palauttanut asian ympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Perusteluissaan hallinto-oikeus toteaa mm. seuraavaa:

Terveydensuojeluasetuksen 17 § 3 momentin mukaan kunnan terveydensuojeluviranomaisen antamasta terveydensuojelulain 27 ja 51 § mukaisesta kiellosta tai määräyksestä tulee käydä ilmi muun muassa tehdyt tarkastukset ja tutkimukset, asianosaisten kuuleminen sekä todettu terveyshaitta ja haitan yhteys menettelyyn tai toimenpiteeseen, joka on todettu syyksi epäkohtaan. Asiakirjoissa ei ole mittauksiin tai muihin luotettaviin tutkimustuloksiin perustuvaa selvitystä siitä, että sataman läheisyydessä olevissa asunnoissa esiintyisi terveydensuojelulain 27 § mukaista terveyshaittaa hajusta, melusta, mikrobeista tai muista terveysteknikon päätöksessä mainituista syistä johtuen. Päätöksessä todettu terveyshaitta ja haitan yhteys menettelyyn tai toimenpiteeseen, joka on todettu syyksi epäkohtaan, on jäänyt epäselväksi.

Mikäli terveyshaitta ei aiheudu silminhavaittavasta epäkohdasta, kuten kosteusvauriosta tai mikrobikasvustosta täytyy terveyshaitan olemassaolo selvittää luotettavilla mittauksilla. Samaan lopputulokseen hallinto-oikeus päätyi myös aiemmin mainituissa ratkaisussaan koskien lintujen aiheuttamaa terveyshaittaa uimalaitokselle (pääotsnro 04/0935/5 s. 51-52).

¹⁴⁴ Haihtuvat orgaaniset yhdisteet ovat mikrobien aineenvaihduntatuotteita ja toimivat indikaattorina kosteusvaurion aiheuttamalle mikrobikasvustolle.

¹⁴⁵ Periaatteesta tarkemmin luvussa Oikeusperiaatteet

¹⁴⁶ Ks. pääotsnrot 04/0210/5 ja 02/0832/5

Oikeuskäytännön perusteella näyttäisi siis siltä, että ympäristöterveydenhuollossa ei viranomaisella tai toimivaltaa käyttävällä viranhaltijalla katsota olevan niin sanottua *subjektiivista tulkintaetuoikeutta*. Subjekttiivisen tulkintaetuoikeuden mukaan tilanteissa, joissa ei ole objektiivista, ehdotonta tai täsmällistä määrettä tai mittaria sille, miten sääntelyä pitää soveltaa käytännössä, laissa nimetyllä viranomaisella katsotaan asiantuntijana olevan parhaat edellytykset arviointiin. Tällöin viranomaisen arvio tilanteesta on lähtökohtaisesti juridisesti oikea. Tällainen tilanne on esimerkiksi eläinsuojelulain soveltamisessa eläinlääkärillä. Koska laissa mainittuun eläimen kivun, tuskan tai kärsimyksen mittaamisen ei ole objektiivista mittaria, on eläinlääkinnän asiantuntijalla parhaat edellytykset sen arviointiin.¹⁴⁷ Koska terveyshaitan käsite on kuitenkin määritelty ja useimmiten mitattavissa (vaikkakin saattaa olla tulkinnanvarainen), ei vastaavaa tilannetta ympäristöterveydenhuollossa voi syntyä, vaan terveyshaitta tulee pystyä osoittamaan esimerkiksi tutkimustuloksen avulla. Näin ollen ei mielestäni ympäristöterveydenhuollon viranomaisilla vastaavaa tulkintaetuoikeutta ole ainakaan yhtä vahvana ja selkeänä kuin esimerkiksi eläinsuojelulaissa vaan viranomaisen arvio katsotaan myös subjektiiviseksi arvioksi, joka tulee pystyä perustelemaan riittävän luotettavasti.¹⁴⁸

Terveydensuojeluviranomainen voi antaa osittain kumotun terveydensuojelulain (51 §) perusteella valvontakohdetta tai sen toimintaa koskevia yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi. Samoin terveydensuojelulain 15 §:n mukaan ilmoitusta käsitellessään viranomainen voi antaa terveyshaittojen ehkäisemiseksi tarpeellisia määräyksiä tai jos terveyshaittaa ei voida muulla tavoin estää, kieltää toiminnan harjoittamisen kyseisessä paikassa. Erillistä määräystä edeltävää kehotusta ei siis terveydensuojelulainsäädäntö tunne. Usein määräykseksi tarkoitettu toimenpide esitetään kuitenkin kehotuksen muodossa. Tutkimusaineistoon sisältyi seitsemän tapausta, joissa oli annettu terveydensuojelulain mukainen kehoitus. Näistä kuusi käsitteli asumisterveyttä ja yksi yleistä elintarvikehygieniää.

Terveydensuojelulain nojalla kehotusta oli usein käytetty tilanteissa, joissa velvoittava päätös kohdistui terveyshaitan selvittämiseen ja selvityksestä mahdollisesti seuraaviin toimenpiteisiin.

¹⁴⁷ Leppinen, Eläinlääkärin oikeusturva eläinsuojelukysymyksissä s. 460

¹⁴⁸ Tosin yleinen käsitys tulkintaetuoikeudesta ympäristöterveydenhuollossa elää vahvana eläinlääkäreiden keskuudessa. Tämä todennäköisesti vaikuttaa myös päätösten usein puutteellisiin perusteluihin; perusteluvollisuus ajatellaan suppeaksi ja asiantuntijarooliin perustuva arvio ilman perusteluja juridisesti riittäväksi.

Terveystensuojelulain tarkoittaman mahdollisen terveyshaitan selvittämiseksi kehoitetaan joukko-osastoja yhdessä kiinteistöjen nykyisen omistajan kanssa viipymättä selvittämään mahdollisen kosteusvaurion aiheuttaman mikrobikasvuston esiintyminen ja tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin em. terveyshaittojen poistamiseksi mahdollisimman nopeasti. (Tapaus nro 85)

Koska tilanne erityisesti asumisterveyden kohdalla on usein määräyksenantohetkellä vielä epävarma todellisen terveyshaitan suhteen, on kehoitus todennäköisesti koettu sopivammaksi sanamuodoksi.

Mielenkiintoinen kysymys on, miten tällaisesta päätöksestä tehty valitus olisi käsitelty hallinto-oikeudessa? Yhtään tällaista tapausta ei hallinto-oikeuksista kerättyyn aineistoon kuitenkaan sisältynyt. Valitusten vähäisyys saattaa osittain selittyä sillä, että usein kyseessä on ollut kehoitus selvittää tilanne ja varsinaiset toimenpiteet määräytyvät vasta selvityksen jälkeen. Asumisterveyteen liittyvistä selvitys- ja/tai toimenpidemääräyksistä sen sijaan oli valitettu hallinto-oikeuksiin (9 kpl).

Asumisterveytapauksissa käytettiin myös usein velvoitetta 53 § mukaisesti:

Tehtyjen tarkastusten ja tutkimusten perusteella asuinolosuhteet eivät täytä terveydensuojelulain terveydellisiä vaatimuksia. Terveyshaittojen poistamiseksi talon omistaja veloitetaan terveydensuojelulain 7 luvun 27 § 1 mom. perusteella ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin haittoja aiheuttavien vikojen ja vaurioiden poistamiseksi asuintiloista. (Tapaus nro 118)

Velvoitetta on näissä tapauksissa käytetty määräyksen tai kehotuksen synonyyminä, eikä esimerkiksi hygienialain 38 § mukaisen velvoitteen tapaisena uhkana.

Ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä vastaava säädös on *ympäristönsuojelulain (86/2000)* 84 §, jonka mukaan lupa- tai valvontaviranomainen voi kieltää sitä, joka rikkoo ympäristönsuojelulakia tai sen nojalla annettua asetusta tai määräystä jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä sekä määrätä sen, joka rikkoo lakia täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa. Lisäksi 85 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi toimittamansa tarkastuksen nojalla antaa muuta kuin luvanvaraista toimintaa koskevan yksittäisen määräyksen, joka on tarpeen pilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräyksen tulee olla kohtuullinen ottaen huomioon toiminnan luonne ja pilaantumisen merkittävyys.

Hallituksen esityksen mukaan ympäristönsuojelulain ensimmäisen pykälän 2 kohdassa todetaan ne keskeiset oikeushyvät, jotka lailla pyritään turvaamaan. Ympäristönsuojelulainsäädännön keskeisenä tehtävänä on ihmisten terveyden suojaaminen, johon pyritään estämällä tai vähentämällä elinympäristön haitallisia muutoksia. Esityksessä todetaan yhteneväisyys terveydensuojelulain kanssa: terveyden suojaaminen on myös voimassa olevan ympäristönsuojelulainsäädännön sekä terveydensuojelulain tavoitteena.¹⁴⁹ Edelleen esityksen mukaan eräissä tapauksissa rajanveto ympäristönsuojelu- ja työturvallisuus- tai terveydensuojelukysymysten välillä voi olla vaikeaa.

Ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelulainsäädännön lain *ratio* eli tarkoitus tai ”lain henki” on siis hyvin yhteneväinen.¹⁵⁰ 85 §:n mukaiset toimenpidemahdollisuudetkin ovat yhteneväiset ympäristöterveydenhuollon vastaavien säännösten kanssa. Eroavaisuutena on menettelyn kohteena olevan toiminnan luonne: ympäristöterveydenhuollossa kohde on terveyshaittaa tai –vaaraa aiheuttava toiminta, ympäristönsuojelulaissa taas pilaantumista aiheuttava toiminta.¹⁵¹ Vaikka taustalla vaikuttava lain *ratio* onkin sama – terveellinen ympäristö - on tässä havaittavissa selvä eroavaisuus lain tavoitteissa ja pakkokeinomenettelyn mahdollistavissa tilanteissa. Lisäksi ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä on pakkokeinomenettelyyn johtavat tilanteet määritelty huomattavasti tarkemmin mm. elintarvikkeen laadun ja ominaisuuksien osalta. Ympäristönsuojelulaista puuttuu myös kokonaan ympäristöterveydenhuollossa esiintyvä *kehotus*, joka aiemmin on määritelty vaikutuksiltaan kieltoa tai määräystä vastaavaksi. Samoin ympäristönsuojelulaissa ei ole valvontaviranomaisille eritelty velvollisuutta antaa neuvoja ja ohjeita lainsäädännön tarkoittaman tilan saavuttamiseksi suoritettavan (jälki)valvonnan yhteydessä.

Toisaalta siis ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntö on näiltä osin kirjoitettu joustavammaksi etenkin lain kohteena olevien toimijoiden kannalta; ympäristöterveydenhuollon viranomainen useimmiten neuvoo, ohjaa ja kehottaa ennen pakkokeinotoimiin ryhtymistä. Käytännön valvontatyössä tätä periaatetta on sovellettu laajalti. Hallituksen esitykseen uudeksi elintarvikelaiksi on 55 §:n perusteluihin kirjattu se olemassa olevan elintarvikevalvonnan käytäntö, jonka mukaan hallinnollisiin pakkokeinoihin

¹⁴⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi 84/1999

¹⁵⁰ Tosin hygienialaissa ja elintarvikelaissa lain tarkoitus on yksilöity koskemaan nimenomaan elintarvikkeita. Terveyshaitalta suojeleminen esiintyy kuitenkin elintarvikelain tavoitteissa (1 §) ja esimerkiksi hygienialain 28 §:ssä, jonka mukaan valvontaviranomainen voi antaa *terveyshaittojen* ehkäisemiseksi tarpeellisia määräyksiä ja kieltoja.

¹⁵¹ Toisaalta *pilaantumista* aiheuttava toiminta on ympäristönsuojelulain kolmannessa pykälässä määritelty tarkoittamaan mm. terveyshaittaa aiheuttavaksi toiminnaksi.

ryhdytään vasta sen jälkeen kun ohjeita ja kehotuksia ei ole noudatettu ellei tapauksen laajuus tai vakavuus edellytä välitöntä pakkokeinojen käyttöä.¹⁵² Voidaan kuitenkin kyseenalaistaa lainsäätäjän tarkoitus tässä suhteessa: lainsäätäjän ajatuksena ei liene ollut kirjoittaa lainsäädäntöä muotoon, joka mahdollistaa laiminlyöntien tai jopa lainsäädännön rikkomusten jatkumisen, mikäli valvontaviranomainen antaa toimijalle toistuvasti vain ohjeita tai kehotuksia.

Mielenkiintoinen on myös ympäristönsuojelulain 85 §:n tekstin sanamuoto, jonka mukaan määräyksen tulee olla *kohtuullinen* ottaen huomioon toiminnan luonne ja pilaantumisen merkittävyys. Vastaavaa säännöstä ei ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä pakkokeinosäädösten osalta ole. Kohtuullisuusnäkökulman painottaminen ympäristönsuojelulaissa korostaa valvontaviranomaisen velvollisuutta noudattaa hallinnon oikeusperiaatteita, mm. suhteellisuusperiaatetta. Kuitenkin sama velvollisuus on myös ympäristöterveydenhuollon valvontaviranomaisella. Voidaankin pohtia, minkälaisen painoarvon mm. suhteellisuusperiaate saisi ympäristöterveydenhuollon oikeuskäytännössä, mikäli velvoite olisi kirjattu ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöön.

5.2. Käyttökielto

Jos entisen *hygienialain* soveltamisalaan kuuluva elintarvike, sen käsittely tai kuljetus tai näiden aikana vallinneet olosuhteet eivät täyttäneet hygienialainsäädännön vaatimuksia, valvontaviranomainen voi kieltää elintarvikkeen luovuttamisen tai käyttämisen muun elintarvikkeen valmistukseen (hygienialain 29 §). Käyttökielto voi olla väliaikainen, esimerkiksi tarvittavien tutkimusten ajaksi asetettu. Valvontaviranomainen voi määrätä, miten tällaisen elintarvikkeen suhteen on meneteltävä. Määräys on pyrittävä antamaan sellaisena, että omaisuuden omistajan taloudellinen menetys jää mahdollisimman pieneksi.

Tarkastuseläinlääkäri oli määrännyt käyttökieltoon lihatuotteita, jotka oli leikattu teurastamossa, jolla ei vielä ollut leikkaamolupaa. Käyttökielto asetettiin toistaiseksi, mutta purettiin, kun laitos oli saanut leikkaamoluvan. Tuotteita ei voitu kuitenkaan hyväksyä kulutukseen, koska hygieenisestä valmistustavasta ja -paikasta ei ollut varmuutta. Toiminnanharjoittajan pyynnöstä tuotteet hyväksyttiin

¹⁵² Ks. hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi 53/2005

käytettäväksi samassa laitoksessa toimivan turkisrehulaitoksen raaka-aineena.
(Tapaus nro 113)

Jos elintarvikkeen epäillään olevan ihmisravinnoksi sopimattoman, viranomaisen voi aiemman *elintarvikelain* 28 §:n nojalla kieltää elintarvikkeen valmistuksen, maahantuonnin, maastaviennin, kaupanpidon, tarjoilun tai muun luovutuksen, kunnes viivytyksettä tehty tutkimus on tehty. Elintarvike on tutkimuksen ajan luovutuskiellossa, mikäli elintarvikkeen luovuttamisesta voi aiheutua terveydellinen tai taloudellinen haitta.

Elintarvikeviraston toteuttamassa vierasainetutkimuksessa todettiin hunajanäytteessä sulfametatsiinia $>100\mu\text{g/kg}$. Tilalla tehtiin selvitys, jonka yhteydessä otettiin uusintanäyte. Samalla tilalla jäljellä oleva hunaja asetettiin väliaikaiseen myyntikieltoon sen sisältämän mahdollisesti terveydelle haitallisen antibioottijäämän takia.

Elintarvikevirastosta tutkimustuloksen mukaan myös uusi hunajanäyte oli positiivinen. Hunajan väliaikaista myynti- ja luovutuskieltoa jatkettiin. Toiminnanharjoittajalle varattiin mahdollisuus kirjallisen vastineen antamiseen ennen lopullista myyntikieltoa ja hävityksestä tehtyä päätöstä.

Selvitystä ei määrääikaan mennessä saatu. Yhtymähallitus päätti määrätä väliaikaisessa myynti- ja luovutuskiellossa olevan hunajaerän hävitettäväksi kaatopaikalla. (Tapaus nro 1)

Jos tutkimuksessa havaitaan, että elintarvike on ihmisravinnoksi sopimaton, valvontaviranomaisen tuli 29 §:n nojalla kieltää elintarvikkeen valmistus, maahantuonti, maastavienti, kaupanpito, tarjoilu tai muu luovutus. Samanlainen kieltö tuli antaa myös silloin, jos viranomaisen määräämiä toimenpiteitä elintarvikkeen saattamiseksi määräysten mukaiseksi ei oltu määrääjassa tehty.

Vastaavaa säännöstä ei ympäristönsuojelulainsäädännöstä löydy toiminnan luonteesta johtuen. Kuten aikaisemmin todettiin, ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä annetaan yksityiskohtaisempia säännöksiä koskien nimenomaan elintarvikkeita ja niiden valmistusta eivätkä normit ole luonteeltaan joustavia. Viranomaisen harkintavalta käyttökiellonkin osalta on hyvin kapea. Pykälän tekstin mukaan valvontaviranomaisen on *kielletävä* mm. elintarvikkeen valmistus, mikäli elintarvike on ihmisravinnoksi sopimaton. Mielenkiintoista on kuitenkin maininta tutkimustuloksesta. Lopullinen kieltö voidaan siis määrätä vain tutkimustuloksen perusteella. Tämä on selkeä osoitus perustuslaillisen omaisuudensuojan huomioimisesta lakitekstissä. Perusoikeuksiin kuuluvaa omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa

vain mikäli perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttyvät.¹⁵³ Merkittävää tässä tapauksessa on velvollisuus perustella kielto objektiivisella tutkimustuloksella. Sama edellytys perustella toimenpide (ja terveyshaitan olemassaolo) objektiivisesti esimerkiksi tutkimustuloksella on havaittavissa ympäristöterveydenhuollon oikeuskäytännössä, kuten tutkimusaineisosta on huomattu. Tämä tukee edellä esitettyä subjektiivisen tulkintaetuoikeuden puuttumista ympäristöterveydenhuollossa.

Huomiota tulee kiinnittää myös 29 §:n kohtaan, jonka mukaan kielto *tulee antaa* myös silloin, jos viranomaisen antamia määräyksiä ei ole noudatettu määräajassa. Tässäkin sanamuoto osoittaa, että säädös on luonteeltaan ehdoton eikä viranomaisella ole harkintavaltaa kiellon antamisen suhteen, vaan kielto on annettava aina, jos määräyksiä ei ole noudatettu. Muualla lainsäädännössä (elintarvikelain 27, 28 ja 29 §, hygienialain 28, 29 ja 30 §) käytetään sanamuotoa ”valvontaviranomainen voi kieltää”.¹⁵⁴ Yleissääntönä voidaan siis kuitenkin pitää viranomaiselle jätettyä melko laajaa harkintavaltaa pakkokeinomenettelyyn ryhtymisessä.¹⁵⁵

Tärkeää on kuitenkin muistaa toimivallan positiivinen ja aktiivinen puoli myös käytettäessä harkintavaltaa pakkokeinoin ryhtymisen suhteen. Toimivalta on tarkoitettu käytettäväksi ja julkiset tehtävät toteutettaviksi. *Mäenpään* mukaan passiivisuus tehtävien toteuttamisessa tai toimivallan käyttämättä jättäminen voivat olla myös oikeudellisia virheitä. Mikäli viranomainen päättää olla ryhtymättä sen toimivaltaan kuuluviin toimenpiteisiin voi tämä muodostaa valitusperusteen.¹⁵⁶ Tärkeää on terveyshaitan *mahdollisuus*, joka muodostaa ympäristöterveydenhuollon viranomaiselle velvollisuuden käyttää toimivaltaansa jossain muodossa terveyshaittaa aiheuttavan tilanteen tai toiminnan estämiseksi.

¹⁵³ Rajoitusedellytyksistä tarkemmin s. 127 ja 267

¹⁵⁴ Sama sanamuoto löytyy myös uuden elintarvikelain (23/2006) pakkokeinoja koskevista säädöksistä.

¹⁵⁵ Harkintavaltaa tällaisessa tapauksessa voidaan *Mäenpään* mukaan pitää laajana. Harkintavalta on muodollisesti laajimmillaan, kun normi on niin väljä, että ratkaisun sisältö ja lopputulos sen mukaan riippuvat pääasiallisesti tai joskus ehkä kokonaankin viranomaisen harkinnasta. Tällainen tilanne on silloin, kun viranomainen ”voi” ryhtyä – tai olla ryhtymättä – käyttämään pakkokeinoja. Tällöin harkintavalta sisältää myös jo tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Ks. Hallinto-oikeus s. 355.

¹⁵⁶ Teoksessa Hallinto-oikeus s. 215 ja 219. KHO:n päätöksen A 22/1996 koskee terveysvalvonnan johtajan päätöstä olla ryhtymättä asianosaisten vaatimiin toimenpiteisiin terveyshaittojen poistamiseksi. Samansisältöinen on tapaus, johon viitataan myöhemmin tutkimuksessa (homekoulu-tapaus s. 115).

5.3. Ulkomailta peräisin olevan elintarvikkeen hylkääminen ja palauttaminen

Hygienialaki sisälsi erityissäännökset (29 §) toisesta EU:n jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta peräisin olevien valvontaviranomaisen hylkäämien eläimistä saatavien elintarvikkeiden osalta. Kun erä on viranomaistoimin hylätty, sitä ei voi enää käyttää elintarvikkeeksi. Valvontaviranomainen voi määrätä ulkomailta peräisin olevan, viranomaistoimin hylätyn elintarvikkeen palautettavaksi kyseiseen maahan, josta se on lähetetty ja joka on hyväksynyt erän palautettavaksi.

Saksasta saapuneen ensisaapumiserän (kalkkunan reisipala) pakkauksista ja kääreistä puuttuivat pakkausmerkinnät mukaan lukien terveysmerkki. Kyseinen erä hylättiin ja määrättiin palautettavaksi lähtömaahan tai hävitettäväksi. Erän palauttamisesta tai hävittämisestä tuli sopia valvovan viranomaisen kanssa. Luvan palauttamiselle antoi maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveystoimisto. (Tapaus nro 54)

Huomiota kiinnittää tässäkin lain sanamuoto, jonka mukaan valvontaviranomainen *voi* hylätä erän ja määrätä sen palautettavaksi tai hävitettäväksi. Voimassa olevan elintarvikelain vastaavan säännöksen (60 §) mukaan valvontaviranomaisen *on hylättävä* elintarvike ensisaapumispaikassa, mikäli hylkäyspäätöksen edellytykset täyttyvät.¹⁵⁷ Viranomaisen harkintavalta ensisaapumisvalvonnan osalta on siis kaventunut selvästi lainsäädännön uudistuksen myötä.

Hävittämiseksi määräämisen edellytyksenä mainitaan terveydelliset syyt. Tämä voidaan tulkita tarkoittavan terveyshaitan olemassaoloa. Edelleen, mikäli terveydelliset syyt eivät estä, voi elinkeinonharjoittaja valita, mihin toimenpiteisiin elintarvikkeen suhteen ryhdytään. Määräys on pyrittävä antamaan sellaisena, että omaisuuden omistajan taloudellinen menetys jää mahdollisimman pieneksi. Sääöksessä siis korostuu jälleen omaisuudensuojan merkitys.

5.4. Uhkasakko sekä teettämis- ja keskeyttämisuhka

Uhkasakon sekä teettämis- ja keskeyttämisuhan asettamisesta säädettiin hygienialain 32 §:ssä ja elintarvikelain (361/1995) 35 §:ssä sekä voimassa olevan elintarvikelain 68 §:ssä ja

¹⁵⁷ Ks. luku VI, Uuden elintarvikelain mukainen pakkokeinomenettely

terveydensuojelulain 53 §:ssä. Kaikissa mainituissa laeissa sanamuoto on melko yhteneväinen. Valvontaviranomainen voi tehostaa em. lakien nojalla annettua kielto tai määräystä uhkasakolla. Uhkasakkoa, teettämisuhkaa ja keskeyttämisuhkaa koskevissa asioissa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. Ainoastaan aiemmasta elintarvikelaista puuttuu mahdollisuus teettämis- ja keskeyttämisuhan asettamiseen ja pykälässä säädetään vain uhkasakon asettamisesta.

Aiemman elintarvikelain uhkasakkoa koskevassa pykälässä on mielenkiintoinen lisäys toisessa momentissa. Sen mukaan uhkasakolla tehostettu kielto tai määräys voidaan erityisestä syystä kohdistaa myös elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevaan tai muuhun henkilöön, joka toimii hänen lukuunsa. Lainvalmistelutöistä ei löydy selitystä pykälän sanamuodolle tai sen mukaan ottamisen tarkemmille perusteille. Ilmeisesti lainsäätäjä on halunnut mahdollistaa pakkokeinouhan kohdistamiseen oikeaan tahoon tilanteissa, joissa palveluksessa oleva tai toimijan lukuun toimiva toimii itsenäisesti ilman esimies- tmv. suhdetta ja näin ollen muodostaa varsinaisen velvoittavan päätöksen kohteen. Tällaista tilannetta on kuitenkin vaikea kuvitella käytännön valvontatyössä eikä tutkimusaineistoonkaan sisältynyt yhtään uhkasakkopäätöstä, jossa päätöksen kohde olisi ollut pykälän sanamuodon mukainen. Voimassa olevasta elintarvikelaista toinen momentti on poistettu eikä tällaista päätöksen kohdistamismahdollisuutta näin ollen enää ole.

Hallituksen esityksessä uhkasakkolaiksi on silloisen uuden lain tarvetta tarkasteltu kahdesta eri näkökulmasta.¹⁵⁸ Toisaalta on huomioitu ne henkilöt, jotka ovat pakkokeinomenettelyn kohteena ja toisaalta ne muut henkilöt tai tahot, joiden etuja ja oikeuksia pakkokeinomenettelyllä toteutettava normi tai määräys suojaa. Tarkasteltavina ovat siis ympäristöterveydenhuollon alalla ne toimijat, joihin pakkokeinot kohdistetaan ja heidän oikeusturvansa toteutuminen ja toisaalta kuntalaiset, kuluttajat ja asukkaat, joiden terveyttä ja turvallisuutta ympäristöterveydenhuollon lainsäädännöllä pyritään suojelemaan. Lainvalmistelussa on myös kiinnitetty huomiota siihen, että perinteisen valvovan hallinnon aloilla, kuten rakennusvalvonnassa, pakkokeinojen käyttämisessä oli havaittu tehottomuutta, viranomaiskäytännön epäyhtenäisyyttä ja oikeusturvan puutteita.¹⁵⁹

Vaikka ympäristöterveydenhuolto kuuluu myös valvovan hallinnon alaan, ei lainvalmistelussa ole kiinnitetty huomiota ympäristöterveydenhuollon pakkokeinojen

¹⁵⁸ Ks. hallituksen esitys Eduskunnalle uhkasakkolaiksi 63/1990

¹⁵⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle uhkasakkolaiksi 63/1990

käyttöön tai tehokkuuteen. Tämä johtunee pakkokeinojen vähäisestä käytöstä ympäristöterveydenhuollon valvonnassa. Lisäksi alaa säätelevä lainsäädäntö on ollut voimassa vasta verrattain lyhyen aikaa. Voidaan kuitenkin pohtia, millä tavoin ympäristöterveydenhuolto poikkeaa rakennusvalvonnasta ja ympäristön valvonnasta yleensä nimenomaan valvovana alana ja mikä selittää pakkokeinomenettelyn käytössä esiintyvän suuren eron näiden eri alojen välillä.

Uhkasakkolain tavoitteeksi on asetettu tehokkuuden lisääminen vaarantamatta kuitenkaan oikeusturvanäkökohtia. Tehokkuutta heikentäväksi seikaksi on todettu menettelyn monivaiheisuus. Yhtenä tavoitteena on ollut myös lisätä lain soveltamisen yhtenäisyyttä ja samalla kansalaisten yhdenvertaisuutta viranomaiskäytännön suhteen.

Uhkasakkolakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon (*päävelvoite*) tehosteeksi asetetaan uhkasakko ja kun se tuomitaan maksettavaksi. Lakia sovelletaan myös teettämisuhan ja keskeyttämisuhan asettamiseen ja määräämiseen täytäntöön pantavaksi. Lain 6 §:n mukaan uhkasakko asetetaan määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Kunkin päävelvoitteen tehosteeksi on asetettava eri uhkasakko. Uhkasakko asetetaan määrältään kiinteänä tai siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan (*juokseva uhkasakko*). Juokseva uhkasakko asetetaan määräämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettavaa ajanjaksoa (*uhkasakkojakso*) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu. Asettamispäätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on velvoitettu ja milloin, mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava. Määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakkolain 8 §:n mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Määräajan pituutta voidaan tarvittaessa lisätä, jos asiassa ilmenee seikkoja, jotka ovat vaikuttaneet velvoitetun mahdollisuuteen noudattaa sitä. Tämä käy ilmi seuraavasta päätöksestä.

X:n kuntayhtymän valvontaosasto määrää eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetun lain 28 §:n nojalla X Oy:n tekemään tarvittavat toimenpiteet laitoksen tiloissa havaittujen rakenteellisten epäkohtien korjaamiseksi sakon uhalla. Sakon suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan. Peruserä määrätään maksettavaksi, jos velvoitetta ei ole noudatettu määräaikaan mennessä. Lisäerä määrätään maksettavaksi jokaista määräajan päättymistä

seuraavaa kolmen kuukauden jaksoa kohti, jollei epäkohtaa ole kunkin jakson päättymiseen mennessä korjattu. (Tapaus nro 40)

Jatko pykälään x/x.x.xxxx.

Terveysvalvonnan johtaja on tehnyt tarkastuksen X Oy:n tiloihin x.x.xxxx. Tarkastuksessa on todettu, että vaadittuja korjauksia ei ole tehty.

X:n satamalaitos omistaa kiinteistön, jossa X Oy toimii vuokralla. Laitoksen määräaikainen vuokrasopimus on päättynyt. Satamalaitos kilpailutti vuokrasopimuksen, minkä vuoksi vuokrasopimuksen jatkuminen ei ollut varmaa. Tarkastuskäynnillä saadun tiedon mukaan X Oy on uudistanut vuokrasopimuksensa ja jatkaa toimintaa kyseisissä tiloissa.

Vuokrasopimuksen kilpailuttaminen voidaan katsoa hyväksyttäväksi syyksi sille, että vaadittuihin korjaustoimenpiteisiin ei vielä ole ryhdytty. X:n kuntayhtymän valvontajaosto päättää jatkaa asetettujen velvoitteiden noudattamiselle annettuja määräaikoja siten, että toimenpiteet tulee tehdä x.x.xxxx mennessä. Jos asetettuja velvoitteita ei ole noudatettu määräaikaan mennessä, määrätään uhkasakon peruserä maksettavaksi. Lisäerät määrätään maksettavaksi jokaista tämän määräajan päättymistä seuraavaa kolmen kuukauden jaksoa kohti, jollei epäkohtaa ole kunkin jakson päättymiseen mennessä korjattu. (Tapaus nro 41)

Uhkasakon asettanut viranomainen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä (10 §). Edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. Uhkasakko voidaan myös tuomita asetettua pienempänä, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut taikka uhkasakon määrän alentamiseen on muu perusteltu syy. Uutta uhkasakkoa ei saa asettaa, ellei kysymystä aikaisemman uhkasakon tuomitsemisesta ole käsitelty. 14 §:n mukaan teettämisuhka asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty työ tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Keskeyttämisuhka taas asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että työnteko tai muu toiminta keskeytetään taikka laitteen tai muun esineen käyttö estetään. Teettämisuhan ja keskeyttämisuhan määrää täytäntöön pantavaksi uhan asettanut viranomainen. Asianosaista on kuultava ennen uhkasakon asettamista ja tuomitsemista taikka teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamista ja täytäntöönpanoa. Päätös on annettava tiedoksi asianosaiselle todisteellisella tiedoksiannolla.

Ympäristölautakunta oli todennut huoneistosta aiheutuvan terveyshaittaa huoneistossa asuvalle ja naapurihuoneistojen asukkaille. Lautakunta on

määrännyt asukkaan siivoamaan huoneiston niin että korjaustoimenpiteet voidaan tehdä. Velvoitteen tehosteeksi on asetettu 5000 mk uhkasakko. Lääninoikeus on kumonnut päätöksen ja palauttanut sen ympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Perusteena oli mm. seuraavaa: Ympäristölautakunnan lausunnon mukaan asukkaalle on lähetetty kyseisessä asiassa selvityspyyntö tavallisena kirjeenä. Asukas on kiistänyt saaneensa hänelle lähetettyä selvityspyyntöä tiedokseen. Näyttöä tällaisen väitteen tueksi ei voida käytännössä esittää. Ympäristölautakunta ei toisaalta ole esittänyt selvitystä siitä, että selvityspyyntö olisi tullut asukkaan tietoon. Näissä olosuhteissa ei asukkaan voida katsoa saaneen selvityspyyntöä tiedokseen. Asukkaalle ei siten ole varattu asianmukaisesti tilaisuutta selityksen antamiseen. Asiassa on tapahtunut menettelyvirhe. (Uudenmaan lääninoikeuden päätös 271/5 Dnro 4147/4800/98)

Ympäristöjaosto on velvoittanut kiinteistön omistajan häätämään kiinteistön alueella esiintyvä haittaeläimet terveyshaitan poistamiseksi. Velvoitteen tehosteeksi on asetettu teettämishukka. Koska määräaika ei ole noudatettu, asetettu teettämishukka on tuomittu täytäntöönpantavaksi. Asianosainen on valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka on kumonnut jaoston päätöksen (Vaasan hallinto-oikeus 02/0379/4 Dnro 01966/22/4800). Ympäristöjaosto on valittanut päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO on hylännyt valituksen ja pysyttänyt hallinto-oikeuden päätöksen voimassa. Ratkaisun perustelujen mukaan asianosaista ei ole kuultu teettämishukan täytäntöönpanovaiheessa. (KHO 289 Dnro 1806/3/03)

Uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen tahoon, joka on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti velvoitettu ja kykenevä noudattamaan velvoitetta.¹⁶⁰ Sakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Myös sakon asettamisessa ja sen suuruudessa tulee huomioida suhteellisuusperiaate. Uhkasakkoa ei saa myöskään käyttää rangaistusluonteisena keinona.¹⁶¹

Ympäristölautakunta oli kieltänyt toiminnanharjoittajaa jatkamasta autosta tapahtuvaa elintarvikkeiden eli kalojen myyntiä. Lautakunta oli asettanut päävelvoitteen noudattamisen tehosteeksi 15 000 markan uhkasakon. Uhkasakon suuruutta määrittäessä otettiin huomioon toiminnanharjoittajan harjoittamaan toimintaan liittyvät terveysriskit, myyntitoiminnan laajuus ja toiminnanharjoittajan maksukyky.

Lääninoikeus on hylännyt päätöksestä tehdyn valituksen. Kun toiminnanharjoittaja on asiakirjojen mukaan harjoittanut kalojen myyntitoimintaa omissa nimissään, uhkasakko on tullut kohdistaa häneen, koska hänellä on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Asetettua 15 000 markan uhkasakkoa ei ole pidettävä liian suurena kun otetaan huomioon

¹⁶⁰ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 241

¹⁶¹ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 241

päävelvoitteen laatu ja harjoitetun toiminnan aiheuttamat terveystriskit kuluttajille sekä toiminnanharjoittajan maksukyky. (Uudenmaan lääninoikeus 99/0676/5 Dnro 4595/98/4800)

Uhkasakon asettamista voidaan perustella myös toiminnanharjoittajan aikaisemmillä laiminlyönneillä.

Velvoitteiden tehosteeksi oli asetettu 2000 €:n ja 1500 €:n suuriset uhkasakot. Päätöksen perusteluissa todetaan uhkasakkojen osalta: Uhkasakot on asetettu annettujen määräysten tehosteeksi, koska toiminnanharjoittaja on menettelyllään osoittanut sellaista välinpitämättömyyttä toimintaansa koskevaa lainsäädäntöä, muita säännöksiä sekä tarkastuksen yhteydessä annettuja suullisia ja kirjallisia huomautuksia kohtaan, ettei ole perusteltua syytä olettaa toiminnanharjoittajan noudattavan päävelvoitteita ilman uhkasakkoja. (Tapaus nro 52)

Asettamispäätöksestä on selvästi käytävä ilmi, mihin asianosainen on velvoitettu ja milloin sekä mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava. Uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiselle ole pätevää syytä. Uhkasakon asettanut viranomainen myös tuomitsee sen maksettavaksi. Uhkasakon asettamista koskevan päätöksen on ennen maksettavaksi tuomitsemista oltava lainvoimainen, jos päätöstä ei ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. Uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä, jos epäkohta on korjattu osittain.

Entisen hygienialain 32 § mukaan valtion tarkastuseläinlääkärin antaman määräyksen tai kiellon tehosteeksi uhkasakon asetti lääninhallitus. Uuden elintarvikelain mukaan valtion tarkastuseläinlääkärin antaman määräyksen tai kiellon tehosteeksi uhkasakon asettaa valvontaviranomainen itse.¹⁶² Tähänkään muutokseen ei lainvalmistelutöistä löydy perusteluja. Kuitenkin nykyinen käytäntö on yhtenäinen, jolloin pääsääntönä on se, että velvoitteen asettanut viranomainen asettaa myös uhkasakon määräyksensä tehosteeksi ellei mahdollinen toimivallan delegointi muuta tosiasiallista tilannetta. Uhkasakon asettamisen toimivalta on pysytetty Elintarviketurvallisuusvirastolla vaihtoehtona sen delegoimisesta tarkastuseläinlääkäreille.¹⁶³ Tämä lienee tarkoituksenmukaisinta huomioiden

¹⁶² Elintarvikelaki (23/2006) 68 §: Valvontaviranomainen voi tehostaa tämän lain nojalla annettua määräystä tai kieltä uhkasakolla tai teettämisen tai keskeyttämishallalla. Pykälässä ei siis enää mainita erikseen valtion tarkastuseläinlääkärien tekemiä päätöksiä, vaan pykälä koskee kaikkia valvontaviranomaisia.

¹⁶³ Tarkastuseläinlääkärin työjärjestyksen mukaan tarkastuseläinlääkärin tehtävänä on kohdan 2.2.3 Elintarvikelain mukaiset hallinnolliset pakkokeinot mukaan
1) ryhtyä tarvittaessa elintarvikelain 7 luvun 55-60 pykälien mukaisiin toimenpiteisiin ja tiedottaa niistä Elintarviketurvallisuusvirastolle.

tarkastuseläinlääkärin rooli valvomassaan laitoksessa.¹⁶⁴ Terveysturvallisuuslaki (763/1994) 53 §:n mukaan taas uhkasakon, teettämisen- tai keskeyttämisen uhalla asettaa lääninhallitus tai kunnan terveydensuojeluviranomainen.

Teettämisen uhalla asetetaan määrämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty työ teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Teettämisen uhalla voidaan asettaa esimerkiksi silloin, kun laitos ei noudata valvontaviranomaisen määräystä hylätyn erän käsittelystä tai takaisinvedosta. Erä voidaan tällöin hävittää viranomaisen toimesta.

Keskeyttämisen uhalla asetetaan määrämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että toiminta keskeytetään tai laitteen tmv. käyttö estetään. Keskeyttämisen uhalla voidaan asettaa esimerkiksi silloin, jos viranomaisen antamaa kieltoa ei ole noudatettu.

Teettämisestä tai keskeyttämisestä päättänyt viranomainen voi huolehtia teettämisestä tai keskeyttämisestä suorittamalla tarpeelliset toimenpiteet itse tai antamalla ne muun viranomaisen tai yksityisen suoritettavaksi. Teettämistä ja keskeyttämistä koskeva uhka voidaan määrätä pantavaksi täytäntöön, vaikka päätökseen haetaan muutosta. Yleisimmin teettämisen uhkaa on käytetty asumisterveyteen liittyvissä tilanteissa esimerkiksi asuntojen siivousmääräysten yhteydessä:

Huoneiston omistajaa on velvoitettu useita kertoja korjaamaan asunnossa olevat epäkohdat, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa. Huoneiston omistaja, joka on vastuussa huoneiston epäkohdan korjaamisesta, toimenpiteen aiheuttajan, ei ole ryhtynyt useista siivousvelvoituksista huolimatta toimenpiteisiin terveyshaitan poistamiseksi.

Ympäristölautakunta velvoittaa omistajan siivoamaan ja puhdistamaan sekä tyhjentämään ylimääräisistä pilaantuneista tavaroista ja ruoka-aineista omistamansa huoneiston terveyshaitan poistamiseksi viimeistään x.x.xxxx mennessä sillä uhalla, että ellei siivouskehotusta ole noudatettu määräpäivään mennessä, huoneisto puhdistetaan ja siivotaan sekä tyhjennetään huoneiston omistajan kustannuksella.

Ympäristölautakunta määrää, että tätä päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta ellei valitusviranomainen kiellä päätöksen toimeenpanoa. (Tapaus nro 82)

Mikäli viranomainen itse huolehtii teettämisestä tai keskeyttämisestä lähentelee toimenpide jo välitöntä hallintopakkoa.¹⁶⁵ Kuitenkin kiireellisissä, terveydelle vaaraa aiheuttavissa tilanteissa viranomainen saattaa käytännössä joutua toimimaan näin. Kyseeseen voi tulla

¹⁶⁴ Tarkastuseläinlääkärin roolia käsitellään tarkemmin s. 257-258 ja 290

¹⁶⁵ Ks. välittömän ja välillisen hallintopakon määritelmät s. 51-52

esimerkiksi tuotannon pysäyttäminen terveysvaaraepäilyssä. Viranomainen voi itse huolehtia tuotannon pysäyttämisestä tai määrätä jonkin muun tahon suorittamaan pysäytys.

Yleisimmin teettämis- ja keskeyttämisuhkaa kuitenkin käytetään uhkasakon vaihtoehtona päävelvoitteen noudattamisen tehostamiseksi. Teettämis- ja keskeyttämisuhasta säädetään samoin uhkasakkolaissa. Kuten uhkasakonkin kohdalla, myös teettämis- ja keskeyttämisuhan voi aikaisemman lainsäädännön mukaan valtion tarkastuseläinlääkärin antaman määräyksen tai kiellon tehosteeksi asettaa lääninhallitus.

Uhkasakon ja teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamisen osalta eroavaisuus ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelulainsäädännön välillä on sekä erittäin mielenkiintoinen että myös käytännössä hyvin merkittävällä tavalla viranomaisten toimintaa ohjaava. Ympäristönsuojelulain 88 §:n mukaan viranomaisen *on tehostettava, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta*, tämän lain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään. Sanamuoto eroaa selvästi ympäristöterveydenhuollon vastaavista pykälistä, joiden mukaan viranomainen *voi* asettaa uhan tehosteeksi. Ympäristönsuojelulaissa viranomaiselle ei siis jätetä harkintavaltaa uhan asettamisen suhteen samalla tavalla kuin ympäristöterveydenhuollossa, vaan pääsääntönä on uhan asettaminen kiellon tai määräyksen tueksi. Sen sijaan uhan asettamatta jättäminen kuuluu perusteluvelvollisuuden piiriin ja viranomaisen on pystyttävä perustelemaan, miksi uhan asettaminen on ilmeisen tarpeetonta. Hallituksen esityksen mukaan päävelvoitteen asettamisen yhteydessä viranomaisen on syytä aina samalla määrätä hallintopakkoon liittyvistä tehosteista. Poikkeustapauksissa, joissa päävelvoitteen noudattamisesta ei ole epäilyksiä, tehosteita ei olisi välttämätöntä määrätä samalla.

Mielestäni eroavaisuus uhan asettamisessa nousee merkittävään rooliin ympäristöterveydenhuollon pakkokeinojen ja pakkokeinonormien tehokkuutta arvioitaessa sekä yleisen valvontakulttuurin muodostumisessa.¹⁶⁶ Tiedossani ei ole, kuinka usein ympäristönsuojelussa käytetään mahdollisuutta jättää uhka asettamatta, mutta käsitykseni mukaan uhan käyttäminen on pääsääntö myös käytännön valvontatyössä. Ympäristöterveydenhuollossa tilanne taas on päinvastainen; päävelvoitteen tehosteeksi asetetaan harvoin konkreettista uhkaa. On mielenkiintoista pohtia, millaiseksi

¹⁶⁶ Normien tehokkuutta ja vaikutuksia käsitellään tarkemmin pääluvussa IV., Pakkokeinomenettelyn vaikuttavuus

ympäristöterveydenhuollon kenttä olisi muodostunut, mikäli ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä uhan asettaminen olisi kirjattu ympäristönsuojelua vastaavalla tavalla esimerkiksi elintarvikelain uudistuksen yhteydessä. Samoin kysymyksiä herättää lainsäätäjän päätyminen erilaiseen ratkaisuun kuitenkin toisiaan hyvin lähellä olevien lainsäädännön alojen osalta. Miksi viranomaiselle on ympäristöterveydenhuollossa jätetty harkintavaltaa uhan asettamisen suhteen mutta ympäristönsuojelun osalta ei? Jos muistetaan molempien lainsäädännön alojen lain tarkoituksen yhteneväisyys, terveyshaittojen estäminen, korostuu epäyhtenäisyys tavoitteiden saavuttamisen keinoissa entisestään.

5.5. Haltuunotto

Elintarvike voitiin *entisen hygienialain* 33 §:n nojalla ottaa valvontaviranomaisen haltuun, jos oli syytä epäillä hygienialainsäädännön vastaisen menettelyn aiheuttavan välitöntä vaaraa ihmisen terveydelle, eikä valvontaviranomaisen käytettävänä olevia muita toimintakeinoja voida pitää riittävinä sen varmistamiseksi, että kyseisiä tuotteita ei joudu elintarvikkeena käytettäväksi.

Myös *aiemman elintarvikelain* 36 §:n nojalla voitiin tehdä haltuunotto, jos oli syytä epäillä elintarvikkeen aiheuttavan välitöntä haittaa terveydelle eikä muita toimenpiteitä uhkasakolla tehostettunakaan pidetä riittävinä. Terveydensuojelulaissa ei ole säädöksiä haltuunotosta.

Haltuunotto on tarkoitettu käytettäväksi äärimmäisenä keinona silloin, kun tilanne arvioidaan niin vakavaksi, että valvontaviranomaisen määräys tai kielto uhkasakolla tai teettämis- tai keskeyttämishallalla tehostettunakaan ei olisi riittävän tehokas keino estämään terveydelle vaaraa aiheuttavaksi todetun tai epäillyn tuotteen joutumisen kulutukseen.¹⁶⁷ Haltuunottoa harkitessa tulee huomioida myös oikeusperiaatteiden toteutuminen. Erityisesti päätöksen kohtuullisuus suhteessa toiminnasta aiheutuvaan terveyshaittaan sekä toimenpiteen välttämättömyys ovat tärkeitä elementtejä päätöksentekoon liittyvässä harkinnassa. Koska haltuunotto puuttuu merkittävästi omaisuudensuojaan, on päätöksenteossa huomioitava perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä erityisesti välttämättömyys ja suhteellisuus.

¹⁶⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi 325/1994

Viranhaltijapäätös: suoritan X Oy:n tiloissa sekä osoitteessa xx sijaitsevassa pakkasvarastossa olevien liha- kala- riista- ja sienituotteiden väliaikaisen haltuunoton. Haltuunotto tapahtuu poliisin takavarikon päättyessä.

Perustelut: Laitokseen toimitettujen eläinten alkuperä on epäselvä ja kaikista pakkauksista eläinlaji ei ole selvä. Tarkastamattoman lihan käsittely ja myynti on kielletty hygienialain mukaisissa laitoksissa. Pakastevarastossa oli runsaasti muiden riistaeläinten, myös rauhoitettujen, nylkemättömiä ruhoja. (Tapaus nro 94)

Haltuunottopäätöksen tärkeyttä terveysvaaran takia perustellaan vielä ympäristölautakunnan päätöksessäänkin:

Ympäristölautakunta on kokouksessaan x.x.xxxx § 10 päättänyt X Oy:n tuotteiden haltuunotosta. Haltuun on otettu kaikkiaan noin 4000 kg lähinnä luonnonvaraisista eläimistä peräisin olevia tuotteita. Tuotteet ovat peräisin eläimistä, joiden alkuperä on käytännössä tuntematon; mm. lihantarkastus on suoritettu vain muutamille eläimille, joten ei ole mitään mahdollisuutta käyttää niitä ihmisravinnoksi.

Haltuun otetun omaisuuden jatkokäsittelystä päätettäessä on pyrittävä siihen, että elinkeinonharjoittajan menetys jää mahdollisimman pieneksi. Tehdyissä selvityksissä (mm. puhelinneuvottelut Maa- ja metsätalousministeriön eläinlääkintötarkastajan kanssa) on käynyt selväksi, että Suomen lainsäädännön mukaan riistaeläinten lihaa ei voida käyttää rehuksi. Toisaalta tarkastamattomassa hirven lihassa voi olla myös esim. ekinokokki-loista ja sen syöttäminen aiheuttaa loisen leviämistä. Vielä pahempi on karhunlihassa mahdollisesti oleva trikiini.

Koska tuotteet ovat suurelta osin peräisin tarkastamattomista eläimistä; lihantarkastusta ei ole suoritettu, edellä esitetyt esimerkit ovat vain pieni osa tuotteisiin sisällyvistä vaaroista. (Tapaus nro 93)

Päätöksestä on siis käytävä ilmi riittävästi perusteltuna sekä vakavan terveyshaitan olemassaolo että se, että juuri haltuunottoa pidetään välttämättömänä keinona terveyshaitan estämiseen.

Molemmissa laeissa säädettiin lisäksi haltuunoton toteuttamisesta. Menettelysäännöksillä pyritään turvaamaan elinkeinonharjoittajan oikeusturva.¹⁶⁸ Erityisesti korostetaan haltuunoton suorittamista todistajan läsnä ollessa (elintarvikelaki 37 § ja hygienialaki 34 §). Valvontaviranomaisen tehtävänä on lisäksi päättää, mihin tarkoitukseen haltuunotettu omaisuus voidaan käyttää. Päätöstä tehtäessä on pyrittävä siihen, että toimijan taloudellinen menetys jää mahdollisimman pieneksi.

Menettelysäännöissä korostuu edelleen omaisuudensuojan merkitys. Tähän liittyy myös taloudellisten seikkojen huomiointi päätöksenteossa.

¹⁶⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi 325/1994

Myös haltuunoton voidaan katsoa olevan lähellä välittömän hallintopakon määritelmää. Yleensä viranomaisen itse toimii haltuunottotilanteessa ja suorittaa haltuunoton. Lainsäädännössä tai lainvalmistelutöissä ei kuitenkaan ole otettu kantaa hallintopakon luonteeseen haltuunoton yhteydessä.

5.6. Hyväksynnän ja rekisteröinnin peruuttaminen

Jos valvontakohteessa havaitut puutteet ovat niin vakavia, että terveydelliset seikat edellyttävät laitoksen toiminnan keskeyttämistä puutteiden korjaamisen ajaksi, voi valvontaviranomainen *entisen hygienialain* 38 §:n nojalla ja *voimassa olevan elintarvikelain* (23/2006) 61 §:n (elintarvikehuoneiston hyväksynnän peruuttaminen) peruuttaa laitoksen tai elintarvikehuoneiston hyväksynnän, kunnes korjaukset on tehty. Laitokselle tai elintarvikehuoneistolle voidaan myös asettaa velvoite suorittaa vaadittavat korjaukset hyväksynnän peruuttamisen uhalla. Jos korjausmääräystä ei määräaikaan mennessä noudateta, voidaan hyväksyntä peruuttaa kokonaan. Hyväksynnän peruuttaminen voidaan tehdä myös osittain, jos jokin tietty osa toiminnasta kuitenkin täyttää vaatimukset.

X:n kalankasvattamo ja –savustamon savustukseen käytettävissä tiloissa on vakavia rakenteellisia epäkohtia, joiden vuoksi tilat eivät täytä hygienialaissa ja sen nojalla niille asetettuja vaatimuksia. Epäkohdat on saatettu laitoksen tietoon jo Elintarvikeviraston x.x.xxxx laitokseen tekemän tarkastuksen yhteydessä. Laitos ei ole annetusta hygienialain 38 §:n mukaisesta velvoitteesta huolimatta korjannut epäkohtia.

xx:n kuntayhtymän valvontajaosto peruuttaa hygienialain 38 §:n mukaisesti X-nimisen laitoksen (hyväksyntänumero xxx) hyväksymisen kalan savustamisen osalta x.x.xxxx alkaen. Laitos voi hyväksymisen peruuttamisen jälkeen hakea toiminnolle uutta hyväksymistä, kun vaaditut korjaukset on tehty. (Tapaus nro 20)

Yleensä hyväksynnän peruuttamista tai velvoitetta sen uhalla edeltää muiden pakkokeinojen käyttö esimerkiksi kehotuksen ja määräyksen muodossa. Hyväksynnän peruuttamiseen ryhdytään vasta tilanteessa, jossa muut käytettävissä olevat keinot on jo käytetty. Tämä käy ilmi myös tutkimusaineistoon kuuluvissa tapauksissa, joissa hyväksynnän peruuttamispäätöstä on pääsääntöisesti edeltänyt useampikin muu toimenpide. Hyväksynnän peruuttaminen edellyttää yleensä vakavan terveyshaitan uhkaa tai mittavia rakenteellisia ja toiminnallisia epäkohtia. Entisen hygienialain 38 §:n mukaan laitoksen hyväksyneen

viranomaisen oli velvoitettava laitos korjaamaan puutteet, mikäli olosuhteet tai toiminta eivät täytä lain säännöksiä tai määräyksiä eikä epäkohtia ole valvontaviranomaisen kehotuksesta huolimatta korjattu. Edellytyksenä hyväksynnän peruuttamiselle olivat siis pääsääntöisesti viranomaisen aikaisemmat toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Suhteellisuusperiaate nouseekin jälleen tärkeään rooliin, koska kyseessä on merkittävästi perusoikeuksiin, erityisesti elinkeinonharjoittamisen vapauteen puuttuva toimenpide. Merkittävää on kuitenkin pykälän sanamuoto *on velvoitettava*. Tässä ei siis viranomaisella ole harkintavaltaa, vaan velvoitteen annettuaan viranomaisen on peruutettava hyväksyntä, mikäli epäkohtia ei ole korjattu.

Huomiota tulee kiinnittää myös pykälän kolmanteen momenttiin, jonka mukaan valvontaviranomaisen on eläinlääkintä- ja elintarvikelaitoksen kehotuksesta ryhdyttävä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.¹⁶⁹ Näin ollen keskusviranomaisella on ollut mahdollisuus puuttua kunnan valvontaviranomaisen toimintaan, mikäli hyväksynnän peruuttamiseen ei ryhdytä tilanteen niin vaatiessa. Käsitykseni on, että tällaisia kehotuksia ei ole käytännössä kuntien viranomaisille annettu.

Ympäristönsuojelulaissa vastaavat säädökset löytyvät pykälistä 59 (luvan peruuttaminen) ja 86 (toiminnan keskeyttäminen). 59 §:n mukaan luvan myöntänyt viranomainen voi valvontaviranomaisen aloitteesta peruuttaa luvan, jos ... lupamääräyksiä on valvontaviranomaisen kirjallisesta huomautuksesta huolimatta toistuvasti rikottu siten, että toiminnasta aiheutuu ympäristön pilaantumisen vaaraa.

Pykälä on monelta osin samansisältöinen hygienialain vastaavan säädöksen kanssa. Luvan peruuttamisen edellytyksenä on sekä aikaisempi kirjallinen huomautus että ympäristön pilaantumisen vaara. Hallituksen esityksen mukaan luvan peruuttaminen edellyttää luvanhaltijan tahallista tai tuottamuksellista menettelyä lupamääräyksiä toistuvasti rikkomalla. Viranomaisen tulee huomauttaa lupamääräysten rikkomuksista kirjallisesti. Lisäksi rikkomusten on tullut aiheuttaa pilaantumisen vaaraa ympäristölle.¹⁷⁰

Tässä kohdassa myös ympäristönsuojelulaissa esiintyy ympäristöterveydenhuollossa toistuvasti esiintyvä velvoite antaa kirjallisia neuvoja, ohjeita ja huomautuksia ennen pakkokeinoihin ryhtymistä. Samoin pykälässä on huomioitu suhteellisuusperiaatteen toteutuminen edellyttämällä sekä aikaisempia toimenpiteitä että selkeästi osoitettavaa toiminnasta johtuvaa haittaa.

¹⁶⁹ Eläinlääkintä- ja elintarvikelaitos on Elintarvikevirastoa edeltänyt keskusvirasto.

¹⁷⁰ Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi 84/1999

86 §:n mukaan mikäli ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu *välitöntä terveyshaittaa* tai merkittävää muuta välitöntä ympäristön pilaantumista, valvontaviranomainen voi keskeyttää toiminnan, jollei haittaa voida muutoin poistaa tai riittävästi vähentää. Toimenpiteen edellytykset ovat jälleen hyvin yhtenäiset ympäristöterveydenhuollon vastaavien säädösten kanssa. Toimenpiteen välttämättömyys tulee pystyä todistamaan sillä, että haittaa ei muulla tavoin pystytä poistamaan. Samoin on oltava olemassa toiminnasta johtuva välitön terveyshaitta tai ympäristön pilaantuminen. Hallituksen esityksen mukaan toiminnasta aiheutuvan haitan tulisi olla välitöntä ja konkreettista, eikä pelkästään sen vaaraa. Mielenkiintoinen on kuitenkin lisäys ”Ympäristön muun pilaantumisen tulisi olla merkittävää *toisin kuin terveyshaitan.*” Tekstistä saa käsityksen, että pelkkä terveyshaitan olemassaolo on riittävä peruste toiminnan keskeyttämiseen. Hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että säännöksen soveltaminen olisi käytännössä harvinaista, mutta se on tarpeen lain riittävien valvontakeinojen varmistamiseksi.¹⁷¹

Hallituksen esityksessä mainitut perustelut ovat mielestäni merkittävät valvonnan ja haittojen luonteen kannalta. Terveyshaitalle annetaan suuri painoarvo, eikä terveyshaitan tule edes olla merkittävää riittääkseen perusteeksi toiminnan keskeyttämiseksi. Lisäksi on huomioitava, että toiminnan keskeyttäminen tarkoittaa pykälässä välitöntä hallintopakkoa. Välitöntä hallintopakkoa käyttäen valvontaviranomainen voi keskeyttää toiminnan estämällä tosiasiallisesti esimerkiksi laitteen käytön tai pääsyn toiminta-alueelle. Myös koko tuotantotoiminta voidaan keskeyttää. Poliisi antaa tarvittaessa virka-apua toimenpiteiden suorittamiseksi.¹⁷²

Ympäristöterveydenhuollon vastaavia säädöksiä ei ole perusteltu tai eritelty näin yksityiskohtaisesti. Pakkokeinoja ei ole luokiteltu välittömäksi hallintopakoksi eikä poliisin virka-apuvelvollisuutta mainita lainvalmistelutöissä. Luonteeltaan vastaava, lähellä välitöntä hallintopakkoa oleva käytännön toimenpide on edellä käsitelty hallintopakko. Näitä säädöksiä voidaan pitää luonteeltaan samanlaisina myös toimenpiteen edellytysten osalta. Molemmissa edellytyksenä on välittömän terveyshaitan aiheutuminen. Keinot on myös tarkoitettu harvinaisiksi ja äärimmäisiksi toimenpiteiksi.

¹⁷¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi 84/1999

¹⁷² Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi 84/1999

5.7. Takaisin veto

Entisen hygienialain 21 § velvoitti laitoksen poistamaan markkinoilta sellaiset eläimistä saatavat elintarvikkeet, jotka voisivat aiheuttaa vakavaa haittaa ihmisen terveydelle. Jos laitos ei tee takaisin vetoa oma-aloitteisesti, voi valvontaviranomainen antaa 28 §:n nojalla tätä koskevan määräyksen. Tarvittaessa voidaan asettaa tehosteeksi 32 §:n nojalla teettämisuuhka tai uhkasakko.

Takaisin veto voitiin tehdä myös *aiemman elintarvikelain* 31 §:n (markkinoilta poistaminen) ja uuden elintarvikelain 57 §:n nojalla. Aiemman elintarvikelain 31 §:n nojalla viranomainen voi määrätä elinkeinonharjoittajan suorittamaan takaisin vedon, jos on syytä epäillä, että ihmisravinnoksi sopimattomia elintarvikkeita on markkinoilla.

Takaisin vedon suorittamiseen pakkokeinona on harvoin aihetta. Yleensä yritysten oma laatu järjestelmä sisältää takaisin vedon. Virheellisten tai haitallisten tuotteiden esiintyminen markkinoilla on yritysten imagolle haitallista, joten takaisin vetoon ryhdytään useimmiten vapaaehtoisesti. Tutkimusaineistoon ei sisällynyt yhtään tapausta, jossa olisi ryhdytty viranomais toimin toteuttamaan takaisin vetoa.

5.8. Tiedottaminen elinkeinonharjoittajan kustannuksella

Aiemman elintarvikelain 30 § ja *voimassa olevan elintarvikelain* 57 § antaa viranomaiselle mahdollisuuden yleisesti tiedottaa markkinoilla olevista viallisista tuotteista elinkeinonharjoittajan kustannuksella, jos on syytä epäillä, että ihmisravinnoksi sopimattomia elintarvikkeita on markkinoilla. Viranomais vastuiseen tiedottamiseen on hallituksen esityksen mukaan aiemmassa lakiehdotuksessa päädytty sen vuoksi, että aina ei ole varmaa, että asianomainen elinkeinonharjoittaja voi tai välttämättä haluaa täyttää velvoitetta. Jos kyseessä oleva ongelma on arvioitava vähäiseksi ja vaikutukset ovat paikalliset, viranomaisen on katsottava täyttävän velvollisuutensa, jos elinkeinonharjoittaja esimerkiksi omien lähetyslistojensa tai muun jakelukanaviensa kautta viranomaisen hyväksymällä tavalla ilmoittaa ostajille asiasta ja valvontaviranomainen katsoo tämän menettelyn tässä tapauksessa riittäväksi. Kuitenkin on pohdittava tapauskohtaisesti tiedottamisen laajuutta, että voidaan varmistua tiedon kulusta myös yksittäisille kuluttajille, etenkin jos kyseessä on mahdollisesti terveyshaittaa aiheuttava tekijä tuotteessa. ⁶²

Viranomaisen toteuttamaan tiedottamiseen joudutaan turvautumaan käytännössä viranomaisvastuisten takaisinvedon yhteydessä.

5.9. Välitön täytäntöönpanokelpoisuus

Valvontaviranomaisen antamassa määräyksessä tai kiellossa sekä uhkasakkoa ja teettämis- ja keskeyttämisuhkaa, haltuunottoa sekä laitoksen tai elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttamista koskevassa päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava ennen kuin se on saanut lainvoiman tai ennen kuin oikaisuvaatimus on käsitelty. Näin ollen välitön täytäntöönpanokelpoisuus edellyttää, että tästä on päätöksessä erikseen mainittu.

Hygienialain mukaisen määräyksen ja uhkasakon asettamisen yhteydessä päätöksessä todetaan:

Täytäntöönpano: Ympäristölautakunta määrää, että tätä päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. (Tapaus nro 52)

Lautakunnan päätöksistä (haltuunotto, tuotteiden hävitys ja hyväksynnän peruuttaminen) on tehty hakemus hallinto-oikeuteen päätösten täytäntöönpanon kieltämiseksi.

Hallinto-oikeus on hylännyt hakemuksen valituksenalaisten päätösten täytäntöönpanon kieltämisestä. Valituksenalaisten päätösten täytäntöönpano estyy suoraan lain nojalla, koska päätöksistä on valitettu eikä viranomainen ole päätöksissään antanut täytäntöönpanoa koskevaa määräystä. (Kuopion hallinto-oikeus 123/2 Dnro 00335/03/4800)

Mikäli mainintaa päätöksen noudattamisesta ennen lainvoimaa ei päätökseen ole kirjattu, päätöksestä valittaminen automaattisesti pysäyttää päätöksen täytäntöönpanon. Näin ollen esimerkiksi kuluttajien terveyttä uhkaavissa tilanteissa tai vakavan terveyshaitan ollessa kyseessä on välitöntä täytäntöönpanoa koskeva maininta tärkeä elintarviketurvallisuuden turvaamisen kannalta. Valitusprosessi voi pitkittää päätöksen täytäntöönpanoa huomattavastikin. Hallituksen esityksessä uudeksi elintarvikelaiksi todetaan, että valvontaviranomaisen tulisi hallinnollisia pakkokeinoja koskevaa päätöstä tehdessään arvioida, edellyttääkö tilanne, että päätös on täytäntöönpantavissa ennen kuin se on saanut lainvoiman.¹⁷³ Ottaen huomioon 1 §:ssä todetun lain tarkoituksen viranomaisen olisi useissa

¹⁷³ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi 53/2005

tapauksissa syytä määrätä päätös heti täytäntöön pantavaksi. Jos kyseessä on esimerkiksi elintarvike tai sellainen toiminta, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua vaaraa kuluttajien terveydelle, päätöksen täytäntöönpano ei voi odottaa päätöksen lainvoimaisuutta. Myös elintarvikemääräysten vastaisten tietojen antaminen, joka saattaa aiheuttaa taloudellisia tappioita tai jopa terveysvaaraa kuluttajalle, johtaa useimmiten siihen, että kuluttajien suojaaminen edellyttää viranomaisen päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:n mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Yleiseksi eduksi voidaan käsittää väestön terveyden edistäminen tai suojaaminen sekä terveellisen elinympäristön turvaaminen. Näin ollen ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä lähes poikkeuksetta voitaisiin soveltaa välitöntä täytäntöönpanoa. Välitön täytäntöönpano myös nopeuttaisi mahdollisen elintarviketurvallisuuden vaarantumisen poistamista huomattavasti, koska käytännön toimenpiteet asiantilan korjaamiseksi voitaisiin joka tapauksessa käynnistää heti. Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valituskaan ei estä päätöksen täytäntöönpanoa.

5.10. Rangaistussäännökset

Rangaistussäännöksissä määriteltiin elintarvikerikkomuksesta tai –rikoksesta tuomittavat rangaistukset. *Aiemman elintarvikelain* 39 § mukaan

Joka laiminlyö tässä laissa säädetyn velvoitteen suorittamisen; rikkoo viranomaisen tämän lain nojalla antaman määräyksen tai muutoin rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava, jollei teosta tai laiminlyönnistä ole muussa laissa säädetty ankarampaa rangaistusta elintarvikerikkomuksesta sakkoon. Jos 1 momentissa tarkoitettu teko tai laiminlyönti on katsottava tahalliseksi ja tämä on ollut omiaan aiheuttamaan vaaraa ihmisen terveydelle, rikoksentehtijä on tuomittava, jollei teosta tai laiminlyönnistä ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta, elintarvikerikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Vastaava sanamuoto löytyi myös *entisen hygienialain* ja *terveydensuojelulain* rangaistussäännöksissä. Rikosnimikkeinä ovat hygienialain rikkominen, terveyden vaarantamisrikkomus ja terveyden vaarantamisrikos.

Mielenkiintoinen on lain sanamuoto rangaistavuuden osalta: lain rikkomiseksi katsotaan myös yleinen lain rikkominen (”...muutoin rikkoo tätä lakia”) eikä ainoastaan viranomaisen antamien määräysten tai velvoitteiden rikkominen tai laiminlyönti. Rangaistussäännökset ympäristöterveydenhuollon rikkomuksista tulevat sovellettaviksi verrattain harvoin. Viranhaltijoiden yleisenä linjana ympäristöterveydenhuollon alalla näyttäisi olevan lain rikkomisen ilmoittamatta jättäminen esitutkintaviranomaiselle.¹⁷⁴ Elintarvikelainsäädännössä ei myöskään ole vastaavaa mainintaa kuin eläinsuojelulaissa, jonka 63 § mukaan ” Jos on syytä epäillä, että eläinsuojelulakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä on rikottu, on tässä laissa tarkoitetun valvontaviranomaisen viipymättä tehtävä asiasta ilmoitus poliisille.” Kuitenkin viranomaisella on yleinen velvollisuus ilmoittaa tietoonsa tulleesta lain rikkomuksesta esitutkintaviranomaiselle. Lisäksi sekä elintarvikelaissa että hygienialaissa todettiin, että valvontaviranomainen voi jättää esitutkintaviranomaiselle ilmoittamatta rikkomuksen, jos teko tai laiminlyönti on vähäinen. Elintarvikelaissa edellytyksenä ilmoittamatta jättämiselle on myös se, että kyseessä ei ole niskoittelu viranomaisen kieltoja ja määräyksiä vastaan.

Myös *uuden elintarvikelain* rangaistussäännökset ovat vastaavat. Pykälän 79 mukaan joka tahallaan tai huolimattomuudesta valmistaa, tuo maahan, vie maasta, pitää kaupan, tarjoilee tai muutoin luovuttaa elintarvikkeen, joka ei täytä tämän lain 7 §:ssä säädettyjä vaatimuksia, harjoittaa tämän lain mukaista toimintaa sellaisessa elintarvikehuoneistossa tai alkutuotantopaikalla, jota ei ole tämän lain mukaisesti hyväksytty, josta ei ole tehty tämän lain mukaista ilmoitusta tai jonka toiminta on väliaikaisesti, osittain tai kokonaan kielletty, rikkoo tämän lain 19 §:ssä säädetyn omavalvontavelvoitteen, rikkoo valvontaviranomaisen tämän lain 55, 57, 59 tai 66 §:n nojalla antamaa määräystä, 56 tai 65 §:n nojalla antamaa kieltoa, 58 §:n nojalla antamaa haltuunotto päätöstä, 60 §:n nojalla antamaa hylkäys päätöstä taikka 61 tai 62 §:n nojalla antamaa hyväksymisen peruuttamista koskevaa päätöstä, laiminlyö 24 tai 25 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tekemisen, valvontaviranomaisen huomautuksesta tai kiellosta huolimatta toimittaa alkutuotantopaikalta sellaista elintarviketta, joka ei täytä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vaatimuksia, tai antaa tämän lain 9 §:n vastaisesti tai muuten harhaanjohtavia tietoja elintarvikkeesta tai sen ominaisuuksista, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *elintarvikerikkomuksesta* sakkoon.

¹⁷⁴ Poliisin tietoon tulleet rikkomukset ja viranhaltijoiden tekemiä rikosilmoituksia ja tutkintapyyntöjä käsitellään tarkemmin pääluvussa IV Pakkokeinomenettelyn vaikuttavuus

Säädöksestä on poistunut lause "muutoin rikkoo...". Kuitenkin rangaistussäädöksessä säädetään aiempaa yksityiskohtaisemmin lainrikkomuksista. Mukaan on otettu myös *omavalvontavelvoitteen rikkominen* rangaistavana tekona. Tämä korostaa omavalvontavelvoitteen merkitystä ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä.¹⁷⁵

Rikosoikeudellisia seuraamuksia ja käytäntöjä tarkastellaan lähemmin pääluvussa IV., Pakkokeinojen vaikuttavuus.

6. Hallintopakko käytännön valvontatyössä

Hallintopakon käyttöä valvontatyössä selvitettiin virkaeläinlääkäreille suunnatun kyselytutkimuksen avulla. Luvussa esitellään kyselyn suunnittelu ja toteutus sekä tulokset sekä kvalitatiivisen sisällön erittelyn että kvantitatiivisen (tilastollinen testaus) menetelmän avulla.

Kyselyn suunnittelu ja toteutus

Terveystensuojelulain tai elintarvikelain nojalla viranomaistehtävissä toimiville virkaeläinlääkäreille lähetettiin sähköpostikysely, jossa esitettiin kysymyksiä liittyen hallintopakon käyttämiseen, hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseen ja uuden elintarvikelain pakkokeinopykälien käyttöön. Kysely lähetettiin sähköpostilla samoille virkaeläinlääkäreille, jotka osallistuivat ensimmäiseen vaiheeseen. Sähköpostikyselyyn päädyttiin ensisijaisesti tavoitettavuuden näkökulmasta. Samoin sähköpostikyselyssä vastaaja saattaa tuntea henkilöllisyytensä paremmin suojatuksi ja voi siten vastata helpommin arkaluonteisiin kysymyksiin. Lisäksi sähköpostikyselymenetelmä antaa vastaajalle mahdollisuuden pohtia ja tarkistaa vastauksiaan, mikä joissain tilanteissa lisää vastaamisen luotettavuutta.¹⁷⁶

Sähköpostikyselyn heikkoudeksi nousee vastaamattomuus, joka yleensä on suurempi kuin haastattelussa. Vastaamattomuus ei tällöin välttämättä ole satunnaista ja koottu aineisto on siten selektiivinen, mikä voi aiheuttaa harhaa tuloksissa. Tässä tutkimuksessa aineiston

¹⁷⁵ Ks. s. 55 omavalvontavelvoitteen määrittely

¹⁷⁶ Jyrinki, Kysely ja haastattelu tutkimuksessa s. 25-27. Hirsjärvi & Hurme, Teemahaastattelu s. 16. Tässä tapauksessa mahdollinen pohdinta katsottiin eduksi tutkimustulokselle, koska kysely sisälsi useita avoimia, pohdintaa vaativia mielipide- ja asennekysymyksiä.

selektiivisyys saattaisi näkyä siten, että aktiivisesti pakkokeinoja käyttävät viranhaltijat, jotka myös tietävät aiheesta enemmän ja joilla on keskimääräistä selvemmät mielipiteet aiheesta, vastaisivat kyselyyn aktiivisemmin kuin muut. Tätä harhaa pyrittiin vähentämään ottamalla yhteyttä virkaeläinlääkäreihin, jotka eivät vastanneet kyselyyn määräaikaan mennessä ja korostamalla vastausten tärkeyttä, vaikka vastaajalla ei olisi lainkaan kokemusta pakkokeinojen käytöstä.

Lomakkeen kysymykset muotoiltiin viranhaltijoilta kerätyn pakkokeinopäätösaineiston herättämien kysymysten pohjalta. Kyselyllä pyrittiin keräämään tietoa virkaeläinlääkäreiden pakkokeinomenettelyn käytön taustalla vaikuttavista tiedoista, asenteista, käsityksistä ja mielipiteistä. Tutkimuksen kyselylomake sisälsi sekä suljettuja että avoimia kysymyksiä.

Täsmällisiä tosiasioita kysyttiin suoraan yksinkertaisina kysymyksinä, joihin vastausvaihtoehtoina oli *kyllä* tai *ei*. Näitä ei ole järkevää mitata Likert-tyyppisillä asteikollisilla mittareilla, kuten ehdottomasti eri mieltä, jonkin verran samaa mieltä jne.¹⁷⁷ Suoriin kysymyksiin liitettiin kuitenkin mahdollisuus perustella mielipiteitä ja esittää arviointeja. Kysymykset olivat siis tyypiltään strukturoidun ja avoimen kysymyksen välimuotoja. Avoimen vaihtoehdon avulla haluttiin saada esiin näkökulmia, jotka eivät muuten tulisi esille. Monet tutkijat korostavat, että tutkittaessa ihmisten tapoja hahmottaa asioita, tulee hankkia aineistoa, jossa ihmiset puhuvat asioista omin sanoin, eivätkä vastaa vain tutkijan antamalla vastausvaihtoehtoilla.¹⁷⁸ Avoimia kysymyksiä käytetään yleensä tutkimuksissa, joissa halutaan eksploraatiivisesti saada tietoa tutkittavasta asiasta ja kun halutaan vastaajien esittävän ja kartoittavan tutkimuskohteeseen liittyviä tekijöitä.¹⁷⁹ Toisin sanoen avoimia kysymyksiä tulee käyttää silloin, kun kysymyksen kohteena oleva aihepiiri ei ole vielä jäsentynyt. Tällöin tutkija odottaa, että tutkittavat vastauksillaan ilmaisivat käytössä olevia hahmottamistapoja.¹⁸⁰ Avoimet kysymykset antavat vastaajalle mahdollisuuden sanoa, mitä mieltä hän todella on kysytyistä asioista.

Avoimilla kysymyksillä pyrin lisäämään ymmärrystä siitä, miksi pakkokeinojen käyttöön suhtaudutaan tietyllä tavalla ja miksi niiden käyttöä vierastetaan. Avoimiin kysymyksiin vastatessaan tutkittavien on mahdollista arvioida käyttäytymiseen vaikuttavia tekijöitä omista lähtökohdistaan ja näkökulmistaan. Käytännön valvontatyötä tekevät eläinlääkärit ovat

¹⁷⁷ Hirsjärvi, Remes, Sajavaara s. 186-189, Tutki ja kirjoita, Eskola, Sosiologian tutkimusmenetelmät 2. s. 210-220.

¹⁷⁸ mm. Alasuutari, Laadullinen tutkimus s. 50-55, Jyrinki, Kysely ja haastattelu tutkimuksessa s. 95-97

¹⁷⁹ Jyrinki, Kysely ja haastattelu tutkimuksessa s. 96-97.

¹⁸⁰ Järvinen & Järvinen, Tutkimustyön metodeista s. 148

asiantuntijoita pakkokeinoja ja lainsäädännön muutosta koskevissa käytännön kysymyksissä ja ongelmissa.

Avoimilla kysymyksillä pyrin myös lopputulokseen, jossa

- vastaajat voivat ilmaista itseään omin sanoin
- vastaukset osoittavat vastaajien tietämyksen aiheesta
- vastaukset osoittavat, mikä on keskeistä ja tärkeää vastaajien ajattelussa
- vastaukset antavat mahdollisuuden tunnistaa motivaatioon liittyviä seikkoja.
- onko vastaajalla ylipäättänsä kantaa tai asennetta kysytystä asiasta¹⁸¹

Strukturoituja kysymyksiä käytettiin kysymyksissä, joiden vastaukset haluttiin mielekkäästi vertailtavaan muotoon ja sekä helpommin käsiteltäviksi ja analysoitaviksi. Strukturoitujen kyllä/ei-kysymysten avulla pyrittiin myös nostamaan vastausprosenttia erityisesti niiden vastaajien osalta, jotka ovat käyttäneet vain vähän tai ei lainkaan pakkokeinoja.

Koska kysely oli suunnattu nimenomaan valvontatehtävissä toimiville virkaeläinlääkäreille, vastaajien tiedollisten ja kokemuksellisten vastaamisedellytysten oletettiin olevan kohtalaisen hyvät.¹⁸²

Asenne voidaan määritellä erityiseksi käsitykseksi tai emotionaaliseksi suhtautumistavaksi, tavallisesti positiiviseksi tai negatiiviseksi. Tavallisesti voidaan havaita asenteen kohteeseen myös ulkoinen reaktio. Asenne tarkoittaa ikään kuin yleistä reagointivalmiutta kyseistä asiaa kohtaan. *Mielipide* on asenteiden ja arvojen pinnallinen ilmaisu.¹⁸³

Kyselyn vastaukset ja niiden analysointi

Kyselyyn osallistui yhteensä 46 virkaeläinlääkärinä (vastausaktiivisuus 67 %). 24 vastaajaa oli kunnan terveydensuojeluviranomaisen alaisuudessa toimivia viranhaltijoita, 22 valtion viranhaltijoina (elintarvikevalvontaa teurastamoissa suorittavat tarkastuseläinlääkärit ja puolustusvoimien elintarvike- ja terveydensuojeluvalvontaa suorittavat virkaeläinlääkärit) toimivia. Vastausaktiivisuus kunnan valvontatehtävissä toimivien eläinlääkäreiden keskuudessa oli 80 %, valtion valvontatehtävissä toimivilla 56 %.

¹⁸¹ Jyrinki, Kysely ja haastattelu tutkimuksessa s.95

¹⁸² Ks. Jyrinki, Kysely ja haastattelu tutkimuksessa s. 83

¹⁸³ Jyrinki, Kysely ja haastattelu tutkimuksessa s. 72

Strukturoidut kysymykset (1, 4 ja 6) käsiteltiin tilastollisesti ristiintaulukoimalla. Kaikki kysymykset käsiteltiin kvalitatiivisesti sisällön erittelyn avulla luokittelemalla aineisto alaluokkiin vastausten mukaan.

Sisällön erittely

Sisällön erittelyllä voidaan tarkoittaa erilaisia tapoja luokitella ja järjestää laadullista aineistoa.¹⁸⁴ Tässä tutkimuksessa sisällön erittelyllä pyrittiin tutkittavien ilmiöiden määrittelyn ja jaottelun avulla yhdistämään ilmiöt konkreettiseen havaintomaailmaan, käytännön valvontatyöhön. Luokittelu tehtiin ilman etukäteen asetettua viitekehystä ja analyysin tuloksena syntyneet kategoriat muodostettiin aineistosta itsestään.¹⁸⁵ Dokumenteille rakentuvassa tutkimuksessa ainakin osan havaintomaailmasta muodostavat dokumentit ja niiden sisältö.¹⁸⁶ Tutkittavat ilmiöt yhdistetään konkreettiseen sisältöön sisältöluokkien ja alkiodien avulla. Seuraavassa määritellään erittelyssä käytettävät käsitteet kyselyaineiston osalta.

Havaintoyksikkö Havaintoyksiköllä tarkoitetaan yksikköä, joihin liittyvinä tiedot tutkittavista ilmiöistä merkitään ja joihin liittyvinä niitä jatkossa käsitellään. Yleensä havaintoyksiköt muodostuvat niistä yksiköistä, joihin aineisto on otantaa varten jaettu tai luonnostaan jakautunut. Tässä tutkimuksessa aineisto jaettiin kahteen havaintoyksikköön; *kunnan* ja *valtion* virkaeläinlääkärit.

Sisältöluokka Tutkittavien ilmiöiden osalta on määriteltävä, mitkä konkreettisesti sisällössä esiintyvät ominaisuudet ja piirteet ilmaisevat mitäkin tutkittavaa ilmiötä. Ilmiöt yhdistetään konkreettiseen sisältöön sisältöluokkien ja alkiodien avulla.

Alkioilla tarkoitetaan tällöin kaikkia sellaisia merkitysisällön mukaan määräytyviä sisällön osia, joiden voidaan katsoa ilmaisevan jotain tutkittavaksi asetettua ilmiötä, ts. jotka sisältävät jonkin sisältöluokkaan viittaavan ilmauksen. Tutkittavina ilmiöinä tässä

¹⁸⁴ Eskola & Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen s. 188

¹⁸⁵ Alasuutari, Laadullinen tutkimus s. 50-55

¹⁸⁶ Pietilä, Sisällön erittely s. 93.

tutkimuksessa ovat *virkaeläinlääkäreiden asenteet ja mielipiteet hallintopakon käytöstä, hyvän hallinnon vaatimuksista ja uudesta lainsäädännöstä*.

Luokitusyksiköitä ovat strukturoitujen kysymysten *kyllä/ei-vastaukset*, avointen kysymysten kuvailevat *adjektiivit* sekä jonkin asenteen (positiivisen tai negatiivisen) sisältävät *lausumat* (jotka siis sisältävät luokkaan kuuluvan alkion).¹⁸⁷

Sisältöluokat ovat hallintopakon osata seuraavat:

Pakkokeinoihin positiivisesti suhtautuvat (LUOKKA 1): Tähän luokkaan sisältyvät kaikki ne luokitusyksiköt, jotka täyttävät seuraavat **ehdot**:

1. kyllä-vastaus kysymyksiin 1 ja 4,
2. kohtuulliseksi koettu ajankäyttö pakkokeinoihin kysymyksessä 2
3. positiivinen adjektiivi tai lausuma kysymyksessä 3 (tehokas)
4. konkreettinen parannusehdotus kohdassa 5 TAI tyytyväinen nykytilanteeseen

Pakkokeinoihin negatiivisesti suhtautuvat (LUOKKA 2): Tähän luokkaan sisältyvät kaikki ne luokitusyksiköt, jotka täyttävät seuraavat ehdot:

1. ei-vastaus kysymyksiin 1 ja 4
2. kohtuuttomaksi/liialliseksi koettu ajankäyttö TAI ei käytä lainkaan pakkokeinoja kysymyksessä 2
3. negatiivinen adjektiivi (raskas, hidasvaativa, tulokseton, aikaavievä) tai lausuma kysymyksessä 3
4. ei parannusehdotusta tai negatiivinen lausuma kohdassa 5

Positiivisiksi lausumiksi (luokka 1 kohta 3) katsottiin esimerkiksi seuraavanlaiset vastaukset:

Useimmiten *tehokas* vaikkakin hidas lukuun ottamatta terveysvaaratilanteita.

Negatiivisiksi lausumiksi (luokka 2 kohta 3) taas katsottiin esimerkiksi:

Se on raskas, vaativa, aika usein *tulokseton* kuin ympyrän juoksu.

Sisältöluokkaan 1 kuuluvat luokitusyksiköt koodattiin aineistossa numerolla 1 ja luokkaan 2 kuuluvat luokitusyksiköt numerolla 2.

¹⁸⁷ Eskola & Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen s. 186

Mittayksikkö tarkoittaa sitä numeerista arvoa tai sen määräysperustetta, joka luokitusyksikölle annetaan kun se kirjataan siihen sisältöluokkaan, johon se sisältämänsä alkion perusteella kuuluu. Usein yhtä luokitusyksikköä pidetään luvun yksi arvoisena. Tässä luokittelussa sisältöluokkaan 1 (koodaus numero 1) kuuluvan alkion sisältävät luokitusyksiköt saivat lukuarvon 1 ja sisältöluokkaan 2 kuuluvat luokitusyksiköt puolestaan lukuarvon 0 (koodaus numero 2). Näin ollen molemmissa luokissa saatu lukuarvo vaihtelee välillä nolla ja viisi. Lukuarvo kuvaa positiivisen tai negatiivisen suhtautumisen voimakkuutta.

Grounded theory –menetelmässä aineisto koodataan indikaattoreita käyttäen kategorioiksi. Analysointi aloitetaan käsite-indikaattorimallilla, jonka mukaan vertaillaan aineistosta havaittuja indikaattoreita. Indikaattoreita voivat olla esimerkiksi tekstikatkelmat. Kun indikaattoreissa havaitaan samanlaisuutta, erilaisuutta ja erilaisia merkityksiä, indikaattorit koodataan käyttäytymisen tai asenteen ”osoittimiksi”. Aineiston koodaus aloitetaan niin sanotulla avoimella koodauksella, jossa aineisto kootaan vapaasti ilman ennakkojäsennystä. Avoimen koodauksen tarkoituksena on tuottaa aineistoon sopivia käsitteitä.

Grounded theory –tutkimuksen kulkua voidaan kuvata seuraavasti:

Käsite-indikaattorimalli, joka ohjaa koodausta -> Aineiston kokoaminen -> Koodaus -> Ydinkategorioiden löytäminen -> Kategorioiden teoreettinen saturoiminen -> Saturoimisen tiivistäminen teoreettisella otoksella¹⁸⁸

Indikaattoreiksi valikoituivat aiemmin esitellyt luokitusyksiköt, jotka sisältävät luokan mukaisen alkion (ks. s. 98). Aineiston **koodaus** aloitettiin luokittelemalla indikaattoreita niiden merkityssisällön mukaisesti kategorioihin. Koodaustarkkuutena pidettiin aikaisemmin määriteltyjä luokitusyksiköitä. **Kategoriat** muodostuivat hyvin pitkälle samankaltaisiksi sisällön erittelyn sisältöluokkien kanssa. Näiden luokkien katsottiin muodostavan grounded theory –menetelmän ydinkategoriat.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Metsämuuronen, Laadullisen tutkimuksen perusteet s. 24-25

¹⁸⁹ Koskela, Grounded theory teoksessa Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin s. 91, Järvinen & Järvinen, tutkimustyön metodeista s. 71, Paunonen & Vehviläinen-Julkunen, Hoitotieteen tutkimusmetodiikka s. 174-180.

Analyysia jatkettiin siten, että grounded theory –menetelmän mukaisia kategorioita ja sisällön erittelyn sisältöluokkia käsiteltiin toisiaan vastaavina. Myös koodaus yhdistettiin sisällön erittelyyn niin, että havaitut indikaattorit koodattiin mittayksiköillä (lukuarvot 1 ja 0)

Teoreettinen saturoiminen teoreettisella otoksella toteutettiin siten, että aineistosta etsittiin vielä kehittyviä kategorioita tukevia otoksia ja testattiin näin luokituksen paikkansapitävyyttä.¹⁹⁰ Pääosin otokset olivat vastaavia kuin aiemmin esitelty lausumat.

Seuraavassa on esitetty kaikki kyselyyn vastanneiden vastaukset. Tämän jälkeen esitetään sekä sisällön erittelyn että tilastollisen analyysin tulokset. Lopuksi tulokset kootaan yhteen sekä kvalitatiivisen luokittelun voimakkuuden että tilastollisen merkittävyyden mukaan.

Kysymys 1. Onko toiminta-alueellasi pakkokeinopäätökset delegoitu viranhaltijalle (kyllä/ei)?

Kunnan virkaeläinlääkäreistä kahdeksalle (33 %) oli delegoitu oikeus käyttää pakkokeinoja, valtion virkaeläinlääkäreistä 16:lle (72 %).

Kyllä-vastauksista kävi ilmi, että pakkokeinoja oli näissä tapauksissa delegoitu vaihtelevasti.

Osittain kyllä.

Kyllä ja ei, eli esim. elintarvikelain mukaiset kiellot ja määräykset on delegoitu viranhaltijalle, mutta uhkasakko ja hyväksynnän peruuttaminen on lautakunnalla.

Kyllä, paitsi uhkasakko, teettämishuha ja hyväksynnän peruuttaminen.

Myös lainsäädännön uudistuminen huomioitiin delegoinneissa.

Ei, mutta tullaan delegoimaan.

Näyttäisi siis siltä, että valtion virkaeläinlääkäreille on useammin delegoitu päätösvaltaa pakkokeinojen käytössä. Tämä selittyy hyvin pitkälle sillä, että suurin osa valtion virkaeläinlääkäreistä työskentelee Elintarviketurvallisuusviraston palveluksessa. Tarkastuseläinlääkärin työjärjestyksellä on pakkokeinojen käyttö aiemman lainsäädännön mukaan uhkasakkoa lukuun ottamatta delegoitu yksittäisille viranhaltijoille.

Kunnan osalta kysely sijoittuu murrosvaiheeseen. Uuden lainsäädännön mukaista delegointia ei vielä tutkimusajankohtana ollut monessa kunnassa ehditty delegoida viranhaltijoille.

¹⁹⁰ Metsämuuronen, Laadullisen tutkimuksen perusteet s. 25

Kysymys 2.a. Kuinka paljon työaikaasi kuluu kokonaisuudessaan pakkokeinomenettelyihin arviolta vuodessa?

Ei yhtään 12 kpl.

Vähän 8 kpl.

Paljon 1 kpl.

Tyhjä 7 kpl.

Pakkokeinojen käyttöön kulutetun ajan arviointi vaihteli alle kahdeksasta tunnista aina yhteen henkilötyövuoteen:

Arviointi tunneissa: 3 h, < 8 h, < 10 h, 18 h, 30-40 h, n. 1 viikko.

Henkilötyöpäivissä arvioituna 0-1 htp, 0,5 htp, 2-3 htp (3 kpl) 3-15 htp, 60 htp.

Kaksi vastaajaa arvioi käytetyn työajan olevan alle 1-5 % työajasta.

Yleisin arvio pakkokeinomenettelyyn käytetystä työajasta vuositasolla oli 3-15 henkilötyöpäivää. Vastausten hajonta osoittaa pakkokeinomenettelyn käytön olevan erittäin epätasaisesti jakaantunut tutkimukseen osallistuneiden virkaeläinlääkäreiden keskuudessa.

Kysymys 2.b. Kuinka paljon aikaa kuluu yksittäisen pakkokeinoprosessin läpiviemiseen?

Vähän 1 kpl

Paljon 3 kpl

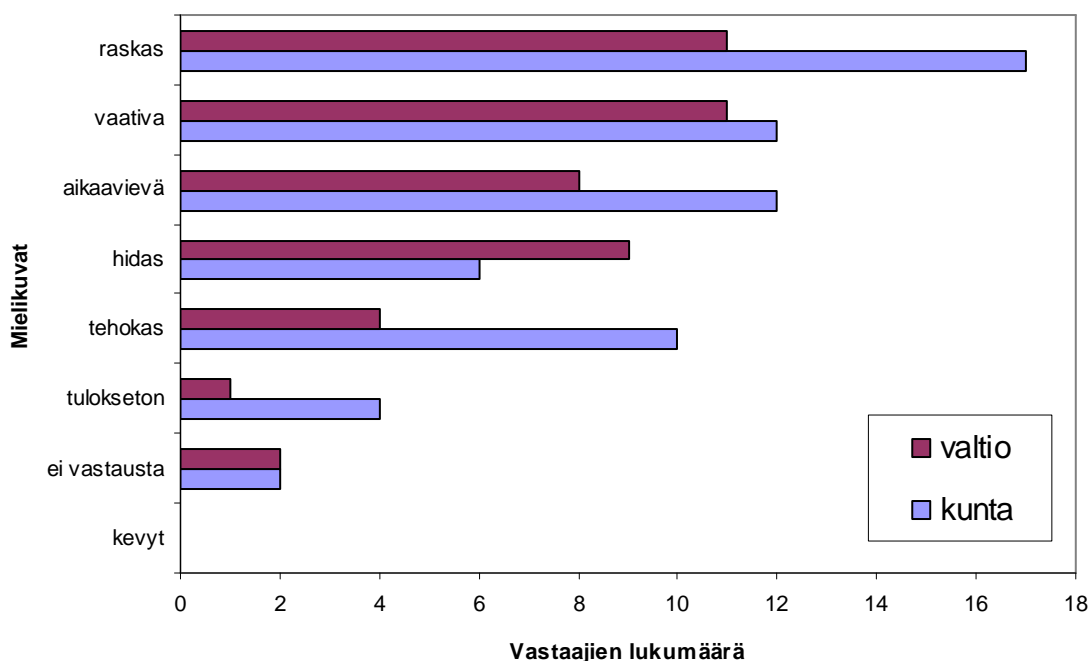
Tyhjä 22 kpl.

Peräti 48 % vastaajista ei osannut arvioida yksittäisen pakkokeinoprosessin läpiviemiseen kuluvaan tai kulunutta aikaa. Tämä johtuu varmasti pitkälle siitä, että vain muutamalle vastaajalle pakkokeinojen käyttö oli rutiiniluonteista toimintaa. Ajallisesti useimmat vastaajat arvioivat prosessiin kuluvan useita kuukausia (6 kpl, 4-6 kk 1 kpl). Muita arviointeja olivat 1-3 henkilötyöpäivää (4 vastaajaa), 40 htp (2 vastaajaa), 1 htp (2 vastaajaa). Prosessin kestoksi arvioitiin myös alle 8 tuntia, 20 tuntia ja 2-3 viikkoa.

Tässäkin vastauksessa suuri hajonta osoittaa pakkokeinojen käytön epätasaista jakautumista.

Kysymys 3. Onko pakkokeinomenettely mielestäsi *raskas, hidas, kevyt, helppo, vaativa, tulokseton, aikaavievä, tehokas* (valitse parhaiten kuvaavat termit)? Voit kuvailla myös vapaamuotoisesti kirjoittamalla.

Kunnan ja valtion virkaeläinlääkäreiden kesken tulokset jakaantuivat seuraavasti:



Kuva 1. Kunnan ja valtion ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden mielikuvia pakkokeinomenettelystä.

Selvästi eniten pakkokeinomenettelyä pidettiin raskaana, vaativana ja aikaavievänä. Vastaajien mielikuvat kertovat suurimman osan vastaajista negatiivisesti sävyttyneestä asennoitumisesta pakkokeinomenettelyä kohtaan. Huolestuttavaa on myös valtion virkaeläinlääkäreiden käsitys menettelyn tuloksettomuudesta.

Tulokset ovat melko yhteneväiset kunnan ja valtion osalta. Eniten eroavaisuutta on menettelyn tehokkuuden ja keston arvioinnissa. Valtion virkaeläinlääkäreistä vain 4 kpl piti pakkokeinomenettelyä tehokkaana, kun kunnassa tätä mieltä oli kymmenen vastaajaa. Tämä saattaa osittain selittyä pakkokeinojen vähäisemmällä käytöllä valtion virkaeläinlääkäreiden keskuudessa; menettelyn tehokkuudesta ei ole kokemukseen perustuvaa tietoa. Hitaana ja vaativana menettelyä taas piti suurempi joukko valtion kuin kunnan virkaeläinlääkäreitä. Ehkä hieman yllättäen kunnan virkaeläinlääkärit pitivät menettelyä selvästi valtion virkaeläinlääkäreitä raskaampana ja aikaavievämpänä.

Sanallisten kuvausten mukaan pakkokeinomenettelyä pidettiin *nopeana, henkisesti raskaana mutta tarpeellisena, vaivalloisena*.

Pakkokeinojen delegointi vaikutti myös halukkuuteen käyttää niitä:

Ei tule käytettyä kun ei ole delegoitu ja mutkistuu vaatiessaan lautakuntakäsittelyä.

Menettelyn vaativuus koettiin merkitykselliseksi mutta tulokset kuitenkin vaivan arvoiseksi:

Vaatii tarkkaa perehtymistä.

Ainoa toivo tositilanteessa.

Useimmiten tehokas vaikkakin hidas lukuun ottamatta terveysvaaratilanteita.

Juristiapu on erittäin tarpeellista pakkokeinoja käytettäessä.

Joissain tilanteissa pakkokeinomenettelyä pidettiin tuloksettomana ja turhauttavana:

Pakkokeinomenettelyssä oikein ketku toimija saa valvojan aikaa kulutettua tavattomasti. Se on raskas, vaativa, aika usein tulokseton kuin ympyrän juoksu, aikaa vievä ja vain kovin ottein tuloksekas.

Ei tehoa, jos asianosaiset varattomia, psyykkisesti sairaita tai päihteiden väärinkäyttäjiä.

Jotkut vastaajat myös kokivat pakkokeinojen käytön epäonnistumisena työn hoitamisessa:

Huono tapa hoitaa asioita.

Kysymys 4. Tehostaako pakkokeinomenettely mielestäsi käytännössä valvontatyötä ja/tai elintarviketurvallisuutta (kyllä/ei)?

Lähes kaikkien vastaajien (89 %) mielestä pakkokeinomenettely tehostaa elintarviketurvallisuutta tai valvontatyötä. Kunnan virkaeläinlääkäreistä tätä mieltä oli 22 vastaajaa (92 %) ja valtion virkaeläinlääkäreistä 18 (82 %). Päinvastaisiakin mielipiteitä löytyi:

Ei nykyisellään, koska ei käytetä.

Tarkastuseläinlääkärit eivät työssään ”koskaan” joudu käyttämään pakkokeinoja.

Haluton toimija antaa neuvoa itseään, kehotukset menevät kuuroille korville, määräykset jätetään noudattamatta, vaaditaan eläinlääkärin vaihtoa.

Kysymys 5. Mitä ehdottaisit menettelyssä muutettavan?

Kysymykseen menettelyn muutoksesta vastattiin melko vähän. Tyhjiä tai ”en osaa sanoa” – vastauksia oli peräti 31 kpl (67 % vastaajista). Tätäkin tulosta selittää pakkokeinojen käytön jakaantuminen niin, että vain osa vastaajista oli käyttänyt pakkokeinoja enemmän.

Vähemmän tai ei lainkaan pakkokeinoja käyttäneet eivät osanneet ottaa kantaa menettelyn muutostarpeeseen. Muutosehdotuksissa kuitenkin pääsääntöisesti toivottiin keskusviranomaisten ohjausta, yhtenäistä ohjeistusta ja käytäntöä ja valmiita malleja pakkokeinojen käyttöön. Myös menettelyn nopeuttamista ja rikesakkoa ehdotettiin. Juridisen avun tärkeys korostui useissa vastauksissa.

Ei ainakaan lievennetä.

Itse aion ottaa kovemmat pakkokeinot käyttöön.

Pikasakko.

Yhteistyö asioihin perehtyneen juristin kanssa.

Prosessin nopeuttaminen tai keventäminen.

Toivoisin, että käytössä olisi valmiita malleja.

Päätöksen tekijä kaipaa lainopillista neuvontaa etenkin päätöksen muotoon. Olisi hyvä, jos olisi jokin taho, jolta voisi helposti ja nopeasti saada kommentit.

Yhtenäistä ohjausta (Evira) pakkokeinojen käytössä.

Valvontaviranomaisen käyttöön rikesakkotyypin menetelmä.

Tärkeätä olisi, että keskusviranomainen ohjaisi ja kannustaisi pakkokeinojen käyttöön, jotta valtakunnallisesti saataisiin aikaan uusi kulttuuri valvonnassa. Jos kyseessä olisi kaikkialla normaali käytäntö (samalla tavalla kuin ylinopeussakko poliisilla) ei epäkohtiin puuttumisen kynnyksellä olisi valvojille niin korkea.

Valmiiksi painetut kaavakkeet ja selkeät toimintaohjeet viranomaisille.

Kysymys 6. Oletko tehnyt tutkintapyyntöä tai rikosilmoitusta poliisille pakkokeinomenettelyn yhteydessä (kyllä/ei)?

Enemmistö (76 %) kyselyyn vastanneista ei ole tehnyt rikosilmoitusta pakkokeinomenettelyn yhteydessä. Tulosta käsitellään tarkemmin luvussa IV (Elintarviketurvallisuuden rikkomusten rangaistavuus).

Tulokset sisällön erittelyn avulla

Luokitusyksiköt laskettiin yhteen esitetyn jaottelun mukaisesti käyttäen mittayksikköjä yksi ja nolla siten, että sisältöluokkaan 1 (positiivisesti suhtautuvat) sisältyvät luokitusyksiköt saivat lukuarvon 1 ja sisältöluokkaan 2 (negatiivisesti suhtautuvat) sisältyvät luokitusyksiköt saivat lukuarvon 0. Mitä suurempi yhteenlaskettu lukuarvo on, sitä positiivisempi suhtautuminen viranhaltijalla on pakkokeinoihin. Grounded theory-menetelmän mukaan muodostettiin edellä mainitun koodauksen perusteella kolme kategoriaa; negatiivinen, neutraali ja positiivinen suhtautuminen. Kategorioita voidaan kutsua myös

tyyppiluokituksiksi, jossa vastaajat on jaoteltu mittausten perusteella eri luokkiin.¹⁹¹ Luokituksessa on piirteitä myös summa-asteikosta. Summa-asteikolla tarkoitetaan useista osioista rakennettua asteikkomittaria, jonka antama tulos on eri osioiden antamien tulosten ehkä jollain tavalla painottaen yhteenlaskettu summa. Vastausten koodauksen yhteydessä harkitsin myös vastausten painottamista, mutta luovuin kuitenkin tästä vaihtoehdosta, koska painotuksien voimakkuutta ja suhdetta toisiinsa on vaikea vertailla.

Päädyn siis käyttämään ensisijaisesti grounded theoryn kategorialuokitusta. Analyysin edetessä muodostettuja kategorioita verrattiin alkuperäisiin vastauksiin ja huomattiin, että kaikki saadut vastaukset sisältyivät näihin kolmeen kategoriaan. Tämä vahvisti osaltaan kategorioiden oikeellisuutta suhteessa esimerkkiaineistoon.

Tulokset jakautuivat havaintoyksikköjen välillä seuraavasti:

Taulukko 1. Luokitusyksiköiden lukuarvojen jakautuminen kunta- ja valtio-havaintoyksiköissä pakkokeinoin suhtautumisen osalta.

Lukuarvo	Havaintoyksikkö	
	Kunta	Valtio
0	3	3
1	6	8
2	6	6
3	6	3
4	2	2
5	0	0
tyhjä	1	0

Tulosten tulkinta:

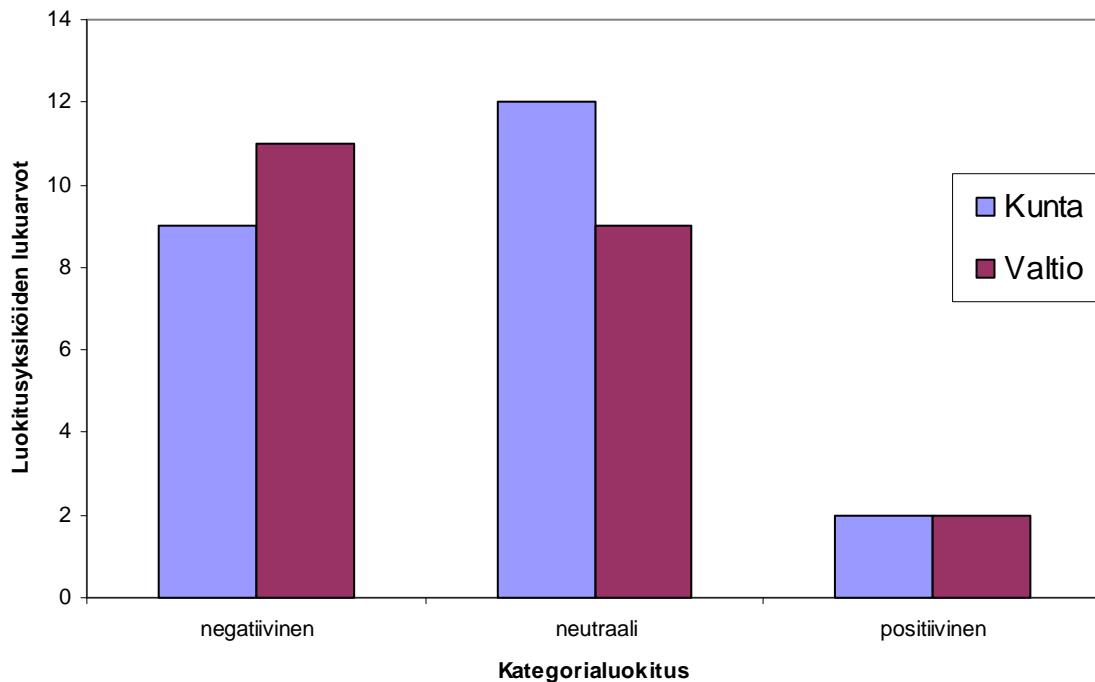
Lukuarvo 0-1: suhtautuu negatiivisesti pakkokeinojen käyttöön

Lukuarvo 2-3: suhtautuu neutraalisti pakkokeinojen käyttöön

Lukuarvo 4-5: suhtautuu positiivisesti pakkokeinojen käyttöön

¹⁹¹ Ks. Eskola, Sosiologian tutkimusmenetelmät 2 s. 195-196 ja Paunonen & Vehviläinen-Julkunen, Hoitotieteen tutkimusmetodiikka s. 178.

Typologioilla tarkoitetaan empiirisiä luokitusjärjestelmiä. *Durkheimin* mukaan tyyppien tehtävänä on tiivistää ja tulkita teoreettisesti empiirisiä tuloksia. Typologian laatiminen on näin ollen tutkimuksen viimeinen ja tiivistävä toimenpide. Tässä suhteessa luomani kategorialuokittelu muistuttaa *Durkheimin* tyyppiluokitusta.



Kuva 2. Kunnan ja valtion ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden suhtautuminen pakkokeinojen käyttöön.

Sisällön erittelyn avulla on muodostettu kolme kategoriaa kuvaamaan vastaajien suhtautumista pakkokeinomenettelyyn; suhtautuminen negatiivista, neutraalia tai positiivista.

Kategoriaan ”suhtautuu negatiivisesti pakkokeinojen käyttöön” kuuluu havaintoyksikössä *kunta* 9 kpl ja havaintoyksikössä *valtio* 11 kpl. Kattegoriaan ”suhtautuu neutraalisti pakkokeinojen käyttöön” kuuluu kunnassa 12 ja valtiolla 9 kpl sekä kattegoriaan ”suhtautuu positiivisesti pakkokeinojen käyttöön” molemmissa havaintoluokissa 2 kpl. Merkittävää eroavaisuutta havaintoyksiköiden välillä ei sisällön erittelyn avulla löytynyt. Valtio-luokassa negatiivisesti pakkokeinojen käyttöön suhtautuvia oli eniten verrattuna muihin luokkiin.

Tiivistäen voidaan sanoa suurimman osan vastaajista suhtautuvan pakkokeinoihin negatiivisesti tai neutraalisti (91,3 % vastaajista).

Tilastollinen analyysi

Aineisto käsiteltiin SPSS-ohjelmalla ristiintaulukoimalla.¹⁹² Kun taulukointia käytetään analyysikeinona, voidaan tutkittavan ilmiön jakaumaa tai yleistä tasoa näytteessä kuvata esimerkiksi prosenttijakaumina. Osajoukkojen tai luokkien vertailuun ristiintaulukointi sopii hyvin.¹⁹³ Alaryhmien erojen yleistettävyyttä selvitettiin Khiin neliö-testillä (kysymys 1) sekä Fisherin testillä (kysymys 6).¹⁹⁴ Merkitsevyyttä ilmaistaan p-arvolla.¹⁹⁵ Tilastollisesti merkitsevässä tässä tutkimuksessa pidetään p-arvoa $< 0,05$.¹⁹⁶

Tilastollisesti merkitsevä ero kunnan ja valtion välillä löytyi kysymysten 1 (delegointi) ja 6 (tutkintapyynnöt) vastauksista (kysymys 1, p-arvo $< 0,001$ Khiin neliötestillä ja kysymys 6 0,023 Fisherin testillä). Kysymystä 6 tarkastellaan tarkemmin luvussa IV (Elinturvallisuuden rikkomusten rangaistavuus).

Delegointi on kyselyssä käsitelty koskemaan myös määräyksiä ja kieltoja. Tästä syystä valtion viranhaltijoiden vastusten mukaan pakkokeinojen käyttö on delegoitu viranhaltijoille. Uhkasakon tai teettämisen ja keskeyttämisen asettamista ei kuitenkaan ole delegoitu viranhaltijoille valtiollakaan.

Kyselyn tulosten ja luotettavuuden pohdintaa

Kyselytutkimuksen heikkoutena pidetään usein aineiston pinnallisuutta. Vastauksia analysoitaessa ei voida varmistua siitä, miten vakavasti vastaajat ovat suhtautuneet tutkimukseen ja ovatko he pyrkineet vastaamaan kysymyksiin huolellisesti ja rehellisesti.¹⁹⁷

Myöskään kysymysten ja vastausvaihtoehtojen onnistuneisuutta ei voida kattavasti selvittää. Kysymykset ovat saattaneet aiheuttaa väärinymmärryksiä, jotka vaikuttavat saatuihin vastauksiin. Vastaajat voivat ymmärtää kysymyksen muulla kuin tarkoitetulla tavalla. Joiltain osin myös vastaajien todellinen perehtyneisyys alueeseen saattaa jäädä epäselväksi.

Kolmoskysymyksen kuvailevilla adjektiiveilla saattaa olla vastaajille erilainen merkitys.

¹⁹² SPSS for Windows 14.0

¹⁹³ Alkula ym., Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät

¹⁹⁴ Fisher's Exact Test. Fisherin testi tehtiin kysymykseen kuusi, koska Khiin neliötestin ehdot eivät täyttyneet solujen havintomäärien eli odotettujen frekvenssien osalta

¹⁹⁵ $p\text{-arvo} = P(T > t_{\text{hav}})$, jossa T on testimuuttuja ja t_{hav} on havaittu arvo.

¹⁹⁶ Nummenmaa ym., Tutkimusaineiston analyysi s. 43

¹⁹⁷ Hirsjärvi, Remes, Sajavaara, Tutki ja kirjoita s. 216-218

Voidaan myös pohtia, onko kysymys harhaanjohtava siksi, ettei aiheeseen liittyviä keskeisiä muita tekijöitä ole selitetty? Tai onko kysymyksen ymmärtämiseen tarvittava viitekehys selvä ja yksinkertainen kaikille vastaajille?¹⁹⁸

Termi *pakkokeinomenettely* olisi ollut syytä selventää. Jotkut vastaajista kysyivät, tarkoitetaanko pakkokeinomenettelyllä kaikkia pakkokeinoja, myös määräyksiä ja kieltoja (ns. tehosteettomia pakkokeinoja) vai ainoastaan suppeammassa merkityksessä ymmärrettyjä varsinaisen uhan (teettäminen, keskeyttäminen, uhkasakko) sisältäviä pakkokeinoja. Pakkokeino-termin laajemman merkityksen käyttö oli kuitenkin esitetty jo tutkimuksen ensimmäisessä osassa, jossa viranhaltijoille lähetettiin kirje, jossa pyydettiin lähettämään käytettyjen pakkokeinoasiakirjojen kopiot.¹⁹⁹ Tästä huolimatta termin selventäminen kyselyn yhteydessä olisi ollut paikallaan.

Samoin kysymyksen 1. *delegointi* ei ole merkitykseltään riittävän tarkka. Tämänkin kysymyksen kohdalla osa vastaajista oli käsittänyt delegoinnin tarkoittavan kaikkien pakkokeinojen, myös tehosteellisten delegointia, osa taas uuden elintarvikelain mukaista delegointia (uhan sisältäviä pakkokeinoja ei voida delegoida viranhaltijalle).

Avointen kysymysten haittana on vastausten epämääräisyys; vastaajat saattavat vastata kysymyksen vierestä, epäselvästi ja tulkinnanvaraisesti. Voidaankin sanoa, että avoimet kysymykset ovat helppoja kysyä, vaikeita vastata ja vielä vaikeampia analysoida.

Kysymysten puolistrukturoitua rakennetta voidaan myös pitää ongelmallisena tulosten tulkinnan kannalta. Selkeästi strukturoituihin ja avoimiin jaotellut kysymykset olisivat mahdollistaneet paremman vastausten analysoinnin.

Eriteltäessä halukkuutta osallistua tutkimuksiin on havaittu, että joissain tapauksissa kyselyn aihe ei ole ollut vastaajille riittävän ajankohtainen. Tämä puolestaan on laskenut osallistuvuutta. Joissain tutkimuksissa on myös arvioitu tutkimuksen aiheen olleen kieltäytyneille liian koskettava (ärsyttävä, arkaluontoinen jne.)²⁰⁰

Tässä tutkimuksessa valtion tarkastuseläinlääkäreiden osallistumista on todennäköisesti laskenut aiheen vieraus. Erityisesti tarkastuseläinlääkärit käyttävät harvoin pakkokeinoja laitosvalvonnassa. Tämä selittyy varmasti pitkälle tarkastuseläinlääkäriin ”kaksoisroolilla”: viranomaisroolin lisäksi tarkastuseläinlääkäri toimii laitoksessa myös neuvojana, asiantuntijana, ohjaajana sekä etenkin laatu- ja esimiestehtävissä työskentelevien työtoverina.

¹⁹⁸ Jyrinki, Kysely ja haastattelu tutkimuksessa s. 111-112, Hirsjärvi & Hurme, Teemahaastattelu s. 16.

¹⁹⁹ Ks. liite VI

²⁰⁰ Jyrinki, Kysely ja haastattelu tutkimuksessa s. 128

Tällaisessa tilanteessa kynnys käyttää pakkokeinoja on tavanomaista korkeampi ja vaatii usein pitkään jatkuneita, räikeitä väärinkäytöksiä.

Vastausten luotettavuutta heikentäviksi keskeisiksi tekijöiksi on todettu vastaajien pyrkimys antaa sellaisia vastauksia kuin hän olettaa kyselijän haluavan sekä sellaisia vastauksia, jotka hän kokee sosiaalisesti hyväksyttäviksi.²⁰¹

Etenkin kysymyksen 4 (tehostaako pakkokeinomenettely käytännössä valvontatyötä ja/tai elintarviketurvallisuutta) vastaukset voivat osittain olla sosiaalisen paineen muokkaamia. Valvontatyötä tekevän eläinlääkäriin oletetaan pitävän lainsäädännön antamia mahdollisuuksia hyvinä ja tehokkaina. Osalla vastaajista vastaus ei perustu omiin kokemuksiin pakkokeinomenettelystä, vaan yleisluonteisempaan mielipiteeseen menettelyn mahdollisuuksista toimia elintarviketurvallisuutta ja valvontaa tehostavina.

7. Kokoavia näkökohtia hallintopakosta osana ympäristöterveydenhuollon valvontaa

Tässä luvussa on tarkasteltu hallintopakkoa yleensä ja osana ympäristöterveydenhuollon valvontaa sekä vertaillen ympäristönsuojelulainsäädäntöön.

Ympäristöterveydenhuollon valvonnan ja hallintopakon käytön perusteet voidaan johtaa kansanterveyslain lisäksi myös perustuslaista. Myös hallintopakon käyttämiselle tarvittaessa voidaan löytää perustuslaillinen oikeutus. Perusoikeuksiin sisältyy oikeus terveelliseen ympäristöön, jonka edistäminen kuuluu julkiselle vallalle. Tämä oikeus ja siitä seuraava terveyshaitan estämisen periaate voidaan luokitella kuuluvaksi myös oikeuden syvärakenteeseen, jolloin oikeus nousee jo itsessään merkittäväksi suojeltavaksi eduksi. Toisaalta perusoikeuksiin kuuluvat myös toiminnanharjoittajan oikeudet, jotka pakkokeinotilanteessa ovat harkinnan kääntöpuolena ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitteen mukaisesti. Myös ympäristöterveydenhuollon voidaan siis katsoa olevan ympäristöoikeuden tapaan niin sanottua konfliktioikeutta, jossa joudutaan ottamaan kantaa ja arvottamaan vastakkaisia arvoja ja oikeuksia. Tämän harkinnan lisäksi valvontaviranomaiset joutuvat julkisen vallan edustajina noudattamaan myös harkintavallan rajoitusperusteita, joita käsitellään seuraavassa luvussa. Seuraavassa luvussa etsitään myös

²⁰¹ Jyrinki, Kysely ja haastattelu tutkimuksessa s. 129-130.

vastausta esitettyyn ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitteen lieventämiseen. Perusoikeuksien toteutumisella on vaikutusta myös oikeusperiaatteiden toteutumiseen.

Hallintopakko toimii ympäristöterveydenhuollossa merkittävänä sekä oikeudellisena että taloudellisena ohjauskeinona. Ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön johtaviksi periaatteiksi nousevat huolellisuusperiaate, terveyshaittojen estämisen periaate ja omavalvontavelvoite.

Lainsäädännössä pakkokeinojen käyttöä säädellään yksityiskohtaisesti. Ympäristönsuojelulainsäädäntöön verrattuna pakkokeinonormit ovat yksityiskohtaisempia, mutta jättävät pääsääntöisesti viranomaiselle ajoittain laajaakin harkintavaltaa pakkokeinojen käyttämisen suhteen. Merkittävämmät eroavaisuudet löytyvät valvonnan sääntelyn *luonteesta*: ympäristöterveydenhuollossa osa säädöksistä on kirjoitettu melko yleisluonteisiksi verrattuna ympäristönsuojelulainsäädännön paikoin hyvinkin yksityiskohtaiseen tekstiin. Lisäksi viranomaisille on ympäristöterveydenhuollossa säädetty velvollisuus ohjata toimintaa aluksi neuvojen, ohjeiden ja kehotusten kautta. Toisaalta taas ympäristönsuojelulainsäädännössä määräysten tehosteeksi asetettava uhka on kirjoitettu viranomaista pääsääntöisesti sitovaksi velvollisuudeksi toisin kuin ympäristöterveydenhuollossa. Tämä vaikuttaa osaltaan pakkokeinonormien tehokkuuteen.

Viranomaiselle pakkokeinojen käytön yhteydessä annettu harkintavalta ei kuitenkaan oikeuta toimivallan alittamiseen tai passiivisuuteen. Mikäli terveyshaitan olemassaolo on mahdollinen, on ympäristöterveydenhuollon viranomaisella velvollisuus käyttää toimivaltaansa tilanteen korjaamiseksi ja terveyshaitan poistamiseksi.

Käytännön valvontatyötä tekevät virkaeläinlääkärit pitävät pakkokeinomenettelyä raskaana, vaativana ja aikaavievänä. Erityisesti lautakuntakäsittelyä vaativia menettelyjä vierastetaan. Kuitenkin pakkokeinomenettely koetaan tehokkaaksi ja tarpeelliseksi ainakin teoriassa. Pakkokeinomenettelyn käyttöä jarruttaa sen työläyden ja monimutkaisuuden lisäksi epäselvyys päätösten muodon suhteen sekä juridisen asiantuntija-avun puute.

Suurin osa valvontatyötä tekevästä virkaeläinlääkäreistä suhtautuu pakkokeinoihin negatiivisesti tai neutraalisti. Selkeästi positiivisesti pakkokeinojen käyttöön suhtautuu vain 8,7 % vastaajista.

Keskushallintoviranomaiselta toivotaan selkeää ohjausta ja neuvontaa sekä juridista apua, ohjausta ja tukea. Valmiita malleja pakkokeinojen käyttöön erilaisissa tilanteissa toivotaan.

Valtakunnallinen epäyhtenäisyys koetaan ongelmaksi pakkokeinojen tehokkaassa käytössä. Samankaltaisia havaintoja on tehty myös Euroopan komission tarkastuksen yhteydessä.²⁰² Tarkastusraportissa todetaan mm., että

Joidenkin tavattujen kunnan valvontaviranomaisten mukaan EVI ei anna valvontatapauksissa riittävästi tietoa ja apua eikä koordinoi toimintaa. Esimerkiksi yhdessä lihaan liittyvässä petosepäilytapauksessa...EVI ei kuitenkaan neuvonut kuntien valvontaviranomaisille, mitä menettelyjä niiden olisi pitänyt noudattaa, jotta kuntien toimet olisivat olleet yhtenäisiä ja johdonmukaisia ja jotta tutkimus olisi helpottunut. (kohta 4.1.1. toimivaltaisten viranomaisten nimittäminen ja toiminnan edellytykset s. 7)

Yhdessä tapauksessa...kunnan valvontaviranomaiset eivät huomioineet epäkohtia asianmukaisesti esimerkiksi tiedottamalla toimijalle kirjallisesti määräajoista ja vaatimustenvastaisuudesta koituvista seuraamuksista. EVI ei antanut kyseiselle kunnaneläinlääkärille tarpeeksi sääntöjen täytäntöönpanon varmistamiseen tarvittavaa apua. (kohta 4.1.1. toimivaltaisten viranomaisten nimittäminen ja toiminnan edellytykset s. 7)

Työajan käyttö pakkokeinoihin vaihtelee suuresti; jotkut virkaeläinlääkärit eivät ole käyttäneet lainkaan aikaa pakkokeinomenettelyihin, toisilta työaikaa kuluu huomattava osa pakkokeinoihin liittyen. Tehokkuuden lisäämiseksi ehdotetaan yhtenäisen käytännön ja keskusviranomaisen aktiivisemmän roolin lisäksi rikesakkotyypistä menettelyä valvojien käyttöön.

Keskushallinnon rooli siis koetaan hyvin merkittäväksi pakkokeinojen käytön kannalta. Erityisesti keskushallinnolta kaivataan tukea ja yhtenäisyyttä pakkokeinojen käyttöön. Jos verrataan Suomen ja Ruotsin elintarvikevalvonnan keskusviranomaisen internet-sivustoja, valvontakulttuurin ero pakkokeinojen osalta käy ilmi selvästi. Ruotsin keskusviranomaiset ottavat julkisesti kannan, jossa kehoitetaan käyttämään lain antamia mahdollisuuksia valvonnan keinoina sekä korostetaan valvojien vastuuta ja velvollisuutta puuttua epäkohtiin. Sivuston mukaan *toimivan valvonnan edellytys on se, että viranhaltijat käyttävät tehokkaasti lainsäädännön antamia mahdollisuuksia pakkokeinojen käyttöön*. Valvojia rohkaistaan

²⁰² Lopullinen raportti Suomeen 20.-31. maaliskuuta 2006 tehdystä tarkastusmatkasta, jonka aiheena oli eläinperäisten elintarvikkeiden, erityisesti lihan, maidon sekä liha- ja maitotuotteiden turvallisuutta ja eläinten hyvinvointia teurastus- tai lopettamishetkellä koskevan virallisen valvonnan arvioiminen. EU-komissio, terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto.

käyttämään pakkokeinoja sekä käytännön neuvoilla että korostamalla menettelyn tärkeyttä ja valvojan velvollisuuksia.²⁰³

Suomessa Elintarviketurvallisuusviraston www-sivuilla kohdasta ”Elintarvikkeet” löytyy ainoastaan yksi lause liittyen elintarvikevalvontaan: *Elintarvikevalvonnan tehtävänä on varmistaa kuluttajien terveydellinen ja taloudellinen turvallisuus*. Lausetta ei kuitenkaan avata tämän enempää kertomalla esimerkiksi miten tämä toteutetaan tai mihin toimenpiteisiin (pakkokeinot) ryhdytään, jos tavoite ei toteudu. Sekä Ruotsin että Tanskan elintarvikevalvonnan keskusviranomaisen sivustoilla valvonnan toteuttamista on kuvattu hyvinkin tarkasti.²⁰⁴ Suomen sivusto painottuu enemmän yrittäjille suunnattuun neuvontaan, josta löytyy runsaasti aineistoa eri osa-alueilta. Tämä kuvastaa Suomessa perinteisesti vallinnutta valvontakulttuuria, jonka mukaan ohjaus ja neuvonta ovat pääasialliset keinot vaatimuksenmukaisuuden valvonnassa niin kuntien kuin yksittäisten viranhaltijoidenkin osalta. Kuitenkin EU:n valvonta-asetuskin edellyttää valvonnan toteuttamisen, tehokkuuden ja toimenpiteiden julkisuutta.²⁰⁵ Käytännössä tämä voisi tarkoittaa pakkokeinojen käytön mahdollisuuden ja toteutettujen toimenpiteiden tuomista yleiseen tietoisuuteen esimerkiksi yleisölle ja yrittäjille suunnatuilla keskushallinnon sivustoilla tai tiedotteilla.

²⁰³ <http://www.slv.se>

²⁰⁴ <http://www.slv.se>, <http://www.uk.foedevarestyrelsen.dk>

²⁰⁵ EY N:o 882/2004 7 artikla 1. kohta: Toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että ne noudattavat toiminnassaan suurta avoimuutta. Tätä varten niiden on saatettava hallussaan olevat asiaankuuluvat tiedot yleisön saataville mahdollisimman pian. Yleisöllä on yleensä oikeus tutustua toimivaltaisten viranomaisten valvontatoimia ja niiden tehokkuutta koskeviin tietoihin.

III. HYVÄ HALLINTO

1. Hyvän hallinnon määritelmiä

Hyvän hallinnon käsite ilmestyi Suomessa kirjallisuuteen 1960-luvulla. Vielä melko yksilöitymättömästä käsitteestä ilmeni kuitenkin, että sillä tarkoitettiin jotain oikeudellista hyvää kansalaisen näkökulmasta arvioituna. Hyvän hallinnon käsitteen käyttäminen on vakiintunut lähinnä oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen ansiosta 1970-luvulla. Ratkaisujen perusteella alettiin katsoa, että hallinto ei ole hyvää, jos kansalaisella on perusteltua syytä *ärtyä* viranomaisen menettelyn johdosta.²⁰⁶ Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuodon perusoikeusluetteloon lisättiin säännökset oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Nykyisin perustuslain 21 §:ään sisältyvät säännökset ilmentävät vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta sekä hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä oikeusturvatakeista. Pykälä sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla.²⁰⁷

Mäenpään mukaan ”hyvän hallinnon takeet” on 21 §:n 2 momentista käytetty käsite, jonka on tarkoitettu saavan sisältönsä säännöksestä kokonaisuudessaan.²⁰⁸ Hallituksen esityksen mukaan sääntely merkitsee tietyn laadullisen lähtötason asettamista viranomaisten toiminnalle.²⁰⁹ Hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat riipeä ja asianmukainen menettely, käsittelyn julkisuus, kuulemisoikeus, päätöksen perusteleminen, oikeusturvan saatavuus sekä palveluperiaate ja asian käsittelyn puolueettomuus ja objektiivisuus. Varsinkin laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä hyvän hallinnon takeisiin on liitetty useita osakysymyksiä, kuten vaatimukset viranomaisten toiminnan asianmukaisuudesta, asiakkaiden asianmukaisesta kohtelusta sekä yleinen vaatimus noudattaa hyvää hallintotapaa.²¹⁰ Hyvää hallintoa on osittain käytetty synonyyminä hyvälle hallintotavalle, mutta pikemmin voidaan sanoa hyvän hallintotavan sisältyvän hyvän hallinnon käsitteeseen.²¹¹

²⁰⁶ Heuru, Hyvä hallinto s. 141

²⁰⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi 72/2002

²⁰⁸ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 243

²⁰⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi 72/2002

²¹⁰ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi 72/2002

²¹¹ Kuusikko, Neuvonta hallinnossa s. 107

Jo vuosisatoja sitten *Platon* (427-347 eKr) eritteli Valtio-teoksessaan valtion osa-alueita. Platon korosti valtiotoiminnan erikoistumista sekä palveluluonnetta, jonka mukaan yhteiskunnan tehtävänä on tuottaa palveluja.²¹² Samoin Platonin kuuluisimpiin oppilaisiin lukeutuva *Aristoteles* (384-322 eKr) pohti valtiotoimintaa. Aristoteleen mukaan paras valtiomuoto oli perustuslain sekamuoto. Erityisesti hallintotehtävien hoidon kannalta Aristoteles piti yhteiskunnallista asemaa ja kokemusta parhaina ominaisuuksina.²¹³ Nämä valtiovallan – ja kuntien – luonnetta ja yhteistä hyvää koskevat periaatteet kulkevat mukana hallintotoiminnassa vielä nykyäänkin. Yhtenä osatekijänä tavoitteiden toteutumiseen toimii hyvän hallinnon vaatimus. Hyvällä hallinnolla pyritään takaamaan kaikkien osapuolten tasapuolinen kohtelu ja oikeusturvan toteutuminen erityisesti julkisen vallankäytön alueella.

Hyvään hallintoon sisältyy myös luotettavuus, tasapuolisuus ja yleinen hyväksyttävyys. Hyvän eettisen käsityksen mukaan julkisen vallan käytön tulee olla avointa, puolueetonta, rehellistä, tasapuolista ja yksittäistapauksissa kohtuullista. Näillä keinoilla saavutetaan tavoitteena oleva oikeudenmukainen ja yleisesti hyväksytty ratkaisutoiminta.²¹⁴ Julkisen vallan käyttönä pidetään toimintaa, jossa lain tai asetuksen perusteella annetaan velvoittava määräys tai puututaan toisen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen jopa tahdon vastaisesti.²¹⁵ Näin ollen ympäristöterveydenhuollon viranomaiset ja viranhaltijat ovat mitä suurimmassa määrin julkisen vallan käyttäjiä.

Hyvän hallinnon vaatimukset ovat selvästi lisääntyneet viime aikoina. Kaikki viranomaistehtävissä toimivat joutuvat yhä enemmän kiinnittämään huomiota toimintansa sisältöön, jotta hyvän hallinnon lainsäädännössä asetetut velvoitteet täyttyvät.²¹⁶ Hyvältä hallinnolta vaaditaan perinteisen oikeusturvan toteutumisen lisäksi asiakasläheisyyttä, joutuisuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta.²¹⁷ *Pöysti* kuvaa väitöskirjassaan Mäenpään analyysien pohjalta *moderniin hallinto-oikeuteen* sisältyvän hallinnon laatu asiakassuhteessa, joustava palvelusuhde sekä tehokkuus ja tuloksellisuus.²¹⁸ Kuitenkin perustuslain mukaan

²¹² Platon, Valtio, 369b-376c ja 427d-445e

²¹³ Aristoteles, Nikomakhoksen etiikka, 1094b-1095a, 1094b. Ks. myös Salminen & Kuoppala, Julkisvalta, byrokratia, organisaatio s. 17

²¹⁴ Sääsä, Vornanen, Asikainen, Yhteiskunta ja hallinto s.142-148

²¹⁵ Ks. Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 26, Vihervuori, teoksessa Perusoikeudet s. 56, 136, 150, Hurskainen ja Hallintopäätöksen perusteleva s. 273. Heurun mukaan julkisen vallan ydin on yksipuolisuus ja velvoittavuus sekä siihen liittyvä pakko tai pakon uhka. Teoksessa Hyvä hallinto s. 69. Teoksessa Kunnallinen itsehallinto julkisella vallalla esitetään perustuslaissa tarkoitettavan valtiota ja kuntia yhdessä, ks. s. 134.

²¹⁶ Ks. Hautamäki, Hyvän hallinnon toteuttaminen s. 76, 227

²¹⁷ Harjula, Laakso, Kunnan hallintomenettely s.36

²¹⁸ Pöysti, Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue s. 343-345

tehokkuus, tuottavuus ja taloudellisuus ovat alisteisia oikeusvaltion edellyttämille reunaehdoille.²¹⁹

Samaan aikaan luottamus viranomaistoimintaan ja hallinnon uskottavuuteen kaikilla osa-alueilla on vähentynyt ²²⁰. Tämän seurauksena lainmukaisuuden lisäksi vaaditaan laadullisesti parempaa ja riittävämpää toimintaa.²²¹ Asiakasläheisyyden, hallinnon tehokkuuden ja joustavuuden vaatimusten sekä hallinnon oikeusperiaatteiden yhteensovittaminen on haastava tehtävä kaikella julkisen hallinnon alalla. Kuitenkin mielestäni voidaan sanoa, että juuri näiden kaikkien vaatimusten yhteensovittaminen vasta luo kokonaisuutena hyvän hallinnon käsitteen. Hyvään hallinnon käsitteeseen tulisi voida liittää myös tehokkuuden vaatimus. Tehokkuus ei itsestään selvästi ole poissuljettua hyvän hallinnon takeena. Juuri tehokkuushan varmistaa asianmukaisen, ripeän ja joutuisan käsittelyn sekä asian riittävän selittämisen.

Hyvästä hallinnosta puhuttaessa voidaan myös kysyä, kenen kannalta tilanne on hyvä, asiakkaiden vai julkisen hallinnon? Lähtökohtaisesti modernissa hallinnossa hyvä hallinto määrittelee hyvää hallintoa nimenomaan hallinnon asiakkaiden näkökulmasta.²²² Tästä lähtökohdasta käsin hyvään hallintoon sisältyy oleellisesti asiakaslähtöisyyden ja – näkökulman huomioiminen.

Asianmukaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon yhtenä takeena toimii virkamiesten virkavastuu. *Virkamiesmoraalin* mukaan virkamiesasema edellyttää muun muassa yleisen edun toteuttamista, tasapuolisuutta ja riippumattomuutta. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi virkatehtäviä ja virkatoimintaa säädellään oikeudellisesti virkatoiminnan lainmukaisuuden valvonnalla ja virkavastuulla.²²³

Hallintolain vastainen toimi tai laiminlyönti voi johtaa vahingonkorvaukseen tai virkarikossyytteeseen. Tämän lisäksi ja ennen kaikkea jokaisen virkamiehen tärkein tehtävä on virkatehtävien suorittaminen. Tämä tehtävä on virkamieheen kohdistuva henkilökohtainen velvollisuus.²²⁴ Virkatehtävät on hoidettava asianmukaisesti ja riittävän

²¹⁹ Reunaehdoista ovat erityisesti oikeusturvakeinot. Ks. Husa & Pohjolainen, *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet* s. 1

²²⁰ Suomen Kaupunkiliiton kaupunkipalvelututkimuksen yhteydessä tehdyn kyselyn mukaan lähes puolet vastanneista oli täysin tai osittain eri mieltä sen väittämän kanssa, että kaupungin hallinnossa tehdään yleensä oikeita päätöksiä. Ks. Sneck, *Kaupunkipalvelututkimus* osa 2 s. 56

²²¹ Ks. Hautamäki *Hyvän hallinnon toteuttaminen* s. 14, Kulla, *Hallintomenettelyn perusteet* s. 1

²²² Kuusikko, *Neuvonta hallinnossa* s. 660

²²³ Kuusikko, *Neuvonta hallinnossa* s. 191

²²⁴ Heuru, *Kuntalaki käytännössä* s. 271-272

riipeästi.²²⁵ Ympäristöterveydenhuollon valvonnan alan virkamiehen tärkein tehtävä on huolehtia lainsäädännön toteutumisesta ja tätä kautta toteuttaa aiemmin mainittujen perusoikeuksien toteutumista.

Virantoimitusvelvollisuuteen liitetään *Husan* mukaan myös tiettyjä yleisiä julkisoikeudellisia laatuvaatimuksia, kuten laillisuusvaatimus ja hyvän hallinnon toteuttamien vaatimus.²²⁶ Näin ollen hyvä hallinto kuuluu kiinteänä osana virkavelvollisuuksiin. Esimerkiksi perustuslain 21 §:n turvaama oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti voidaan tulkita tarkoittavan virkamiehelle velvoitetta toimia siten, että asiat käsitellään asianmukaisella tavalla.

Virkamiesetiikan merkittävimpanä säätelijänä on toiminnan lainalaisuuden vaatimus.²²⁷ Jos virkamies toimii tehtävissään lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti tai laiminlyö tehtäviään, hän tekee virkavirheen. Virkavastuu koskee kaikkea virkamiehen toimintaa. Perustuslain 118 pykälän kolmannen momentin mukaan voidaan ajatella, että julkisen vallan perusvaatimus on konkretisoitu vastuu- ja vahinkolähtöisesti eli negatiivisesti.²²⁸ Myös virkamiehen toimimattomuus, passiivisuus tai muu laiminlyönti kuuluvat virkavastuun piiriin.²²⁹ Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 17 §:n mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävissään tasapuolisesti. Hallintopäätöksen tehnyt virkamies vastaa lisäksi aina itse tekemästään päätöksestä²³⁰.

Turun Sanomat kirjoitti 15.9.2006 otsikolla ”terveystarkastajalle syyte Forssan homekoulun valvonnasta”. Artikkelin mukaan Forssan ammatti-instituutin koulurakennuksen sisäilmaongelmien hoito vuosituhannen vaihteen tienoilla on johtanut syytteeseen ja vahingonkorvausvaatimukseen. Sisäilman laadun valvonnasta vastannut terveystarkastaja saa syytteen törkeästä virkavelvollisuuden laiminlyönnistä ja hänen työnantajansa Forssan terveydenhuollon kuntayhtymä vastaa sairastuneiden vahingonkorvausvaatimukseen.

Käräjäoikeus pyrkii selvittämään, onko terveystarkastaja menetellyt huolimattomasti koulun sisäilman laatua valvoessaan. Vahingonkorvausta vaatii kymmenkunta henkilöä, jotka katsovat saaneensa koulusta sisäilmaperäisiä sairauksia.

²²⁵ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 97 Mäenpään mukaan virkavelvollisuutta korostaa myös perustuslain 21 § 1 momentti, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä.

²²⁶ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 284

²²⁷ Salminen, Julkisen toiminnan johtaminen s. 96

²²⁸ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 64-65

²²⁹ Ks. myös viranomaisen toimivallan alitus tai passiivisuus oikeudellisena virheenä s. 76

²³⁰ Ks. Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 15, 19, 79, 108, 188, 246

Virkavastuun piiriin kuuluu siis myös velvollisuus toimia huolellisesti ja puuttua epäkohtiin riittävän ajoissa ja tehokkaasti. Virkavastuun laiminlyönti voi näin ollen syntyä myös tilanteessa, jossa ei ryhdytä käyttämään pakkokeinoja tilanteen korjaamiseksi.

Myös pakkokeinomenettelyssä hyvän hallinnon tulisi toteutua. Julkisen vallan käyttöön kuuluva velvoittavien päätösten antaminen, joissa rajoitetaan kohteen oikeuksia ja joihin pakkokeinomenettely kuuluu, tulee erityisesti sisältää selkeä oikeusturva-aspekti. Pakkokeinomenettelyssä tulee jokaisessa tapauksessa punnittavaksi ja yhteen sovitettavaksi hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutuminen sekä toisaalta varsinaisen hallinnonalan vaatimukset ja norminmukaisuus ja keinot näiden saavuttamiseksi.

Oikeusturvan lisäämiseksi annettujen menettelysäännösten voidaan katsoa ainoastaan palvelevan varsinaisen asian toteuttamista ja olevan siten toissijaisia. Menettelysäännökset ovat kuitenkin sitovia. *Kullan* mukaan noudattamalla laissa säädettyä menettelyä viranomaisella on hyvät mahdollisuudet saada riittävästi oikeaa tietoa ja perustaa päätöksensä asianmukaisiin perusteisiin. Tällöin päätös myös muodostuu sisällöltään oikeaksi ja oikeusturva toteutuu.²³¹ Yhdyn tähän näkemykseen, jonka mukaan noudattamalla tarkoin lakia myös päätöksen sisältö ja menettelytapa muodostuvat oikeanalaisiksi. Menettelysäädökset myös täsmentävät asianmukaista viranomaiskäsitelyä ja oikeusturvan saatavuutta hallinnossa.²³²

Ryynäsen mukaan hyvää hallintoa on se, että tehdyt päätökset täyttävät mahdollisimman hyvin ideaalin ratkaisumallin.²³³ Tällöin toteutuvat mm. asian käsittelyn menettelyoikeudellinen virheettömyys, ratkaisun perustuminen totuudenmukaisiin tosiseikkoihin ja oikeaan laintulkintaan.²³⁴ Lopputulokseen johtaneet päätelmät ovat loogisesti virheettömiä sekä elämäkokemuksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen realistisia ja kohtuullisia. Näin ollen nykypäivän hyvän hallinnon vaatimusten tarkastelussa palataan vuosisatoja taaksepäin aina Aristotelekseen saakka, joka piti kokemusta tärkeänä edellytyksenä hallintotoiminnan onnistumiselle. Kritisoin kuitenkin Ryynäsen näkemystä elämäkokemuksesta osana realistista ja kohtuullista päätöstä. Mielestäni viranomaisten objektiivisuuden ja tasapuolisuuden toteutumisen vuoksi päätösten sisältöön ei saa vaikuttaa viranomaisen oma tulkinta realismista tai kohtuullisuudesta, vaan päätöksenteon tulee perustua puhtaasti lain noudattamiseen ja harkintavaltaa rajoittaviin tekijöihin.

²³¹ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 157

²³² Mänpää, Hallinto-oikeus s. 246

²³³ Teoksessa Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 10

²³⁴ Kuusikko, Neuvonta hallinnossa s. 77

Yhdenmukaisuuden vaatimuksen toteuttamiseksi kenen tahansa saman alan viranomaisen tulisi ratkaisussaan päätyä samaan lopputulokseen elämäkokemuksesta riippumatta. Ärtymystä päätöksenteko saattaa edelleen aiheuttaa erityisesti velvoittavien päätösten kohteissa, mutta muista syistä kuin ”huonon hallinnon” takia.

2. Perustuslaki (731/1999) ja hallintolaki (434/2004)

Suomen valtionhallintoa säätelee vuonna 1999 voimaan tullut Suomen perustuslaki johon on koottu Suomen kaikki perustuslaintasoiset säännökset.²³⁵ Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu.²³⁶

Perustuslain luonne ja keskeinen sisältö ovat varsin vakiintuneet yhteiskunnallisilta ja valtiollisilta oloiltaan Suomea vastaavissa eurooppalaisissa demokratioissa. Perustuslaintasoisilla säädöksillä säädetään näissä maissa valtion itsenäisyydestä sekä valtion rakenteiden ja yksilön oikeusaseman perusteista.²³⁷ Suomalainen valtiosääntöperinne korostaa lisäksi perustuslain merkitystä oikeudellisesti velvoittavana asiakirjana. *Husan* ja *Pohjolaisen* mukaan perustuslaki voidaan ymmärtää eräänlaiseksi yhteiskuntasopimukseksi, joka julistaa sellaisia yhteiskunnallisia perusarvoja, joiden varaan yhteiskunnan toiminta rakentuu.²³⁸ Suomen valtiosääntöperinteen mukaan perustuslakiin ei kuitenkaan oteta pelkästään julistuksenomaisia säännöksiä ja perustuslain säännösten sekä valtiollisen todellisuuden tulee vastata toisiaan.

Perustuslaki poikkeaa muista laeista siinä, että se muodostaa kehyksen koko kansalliselle oikeusjärjestykselle. Perustuslain sisällölliseksi lähtökohdaksi on asetettu vaatimus, jonka mukaan julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista. Ajatuksena on siten, että kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä johtaa perustuslaista, vaikka siinä ei voidakaan säännellä julkisen vallan käytön yksityiskohtaista järjestämistä koko

²³⁵ Sääski, Vornanen, Asikainen, Yhteiskunta ja hallinto s. 143, Oulasvirta, Kuinka kunta toimii s. 125

²³⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998

²³⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998

²³⁸ teoksessa Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 55

laajuudessaan.²³⁹ Samoin perustuslaki sisältää joukon aineellisoikeudellisia perussäännöksiä, joiden on tarkoitettu olevan tavanomaisia normeja pysyvämpiä ja jotka näin ollen pitää ottaa lähtökohdaksi muussa yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa.²⁴⁰ Perustuslain uudistukset vuosina 1995 ja 2000 ovat luoneet säädännäisesti ns. perustuslakimyönteisen tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan läpi eri oikeudenalojen.²⁴¹ Tavoitteena on ollut kansallisen oikeusjärjestyksen yhtenäisyys.

Hyvän hallinnon keskeiset tekijät on lueteltu perustuslain 21 §:ssä. Näitä ovat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta saamaansa päätökseen. Nämä hyvän hallinnon vaatimukset laajentavat oikeussuojaa käytännössä kaventamalla viranomaisen harkintavaltaa. Perusoikeus hyvään hallintoon saa aikaan oikeusvaikutuksia jo sellaisenaan: jokainen voi edellyttää, että hänen asiaansa käsiteltäessä noudatetaan hyvän hallinnon vaatimuksia, vaikka asiaa koskeva lainsäädäntö olisi puutteellista, epäselvää tai tulkinnanvaraista.²⁴² Kansalaisille on siis perustuslailla vahvistettu *oikeus* hyvään hallintoon. Perusoikeudet ovat erityisen suojattuja oikeuksia, jotka hallintoviranomaisten on otettava huomioon lakeja soveltaessaan ja tulkitessaan.²⁴³ Perusoikeussäännökset ovat siis osa oikeusjärjestystä, jota kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin noudatettava.²⁴⁴

Perusoikeussäännöksiin sisältyy lisäksi edistämis- ja turvaamistehtäviä. Enää ei siis riitä, että julkisessa vallankäytössä ei loukata perusoikeuksia, vaan yksilön perusoikeuksia tulee myös aktiivisesti suojella muiden toimijoiden loukkauksilta ja taata perusoikeuksien mahdollisimman laaja toteutuminen.²⁴⁵ 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

²³⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998

²⁴⁰ teoksessa *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet* s. 55

²⁴¹ Ks. Hurskainen, *Hallintopäätöksen perusteleminen* s. 22, Kulla, *Hallintomenettelyn perusteet* s. 32, Ryytänen, *Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa* s. 20-44, Mäenpää, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* s. 16-17, Jyräki, *Perusoikeuksien historia* teoksessa *Perusoikeudet* s. 86-105, Tuori, *Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus* LM 4/1999 s. 530-540 ja Husa & Pohjolainen, *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet* s. 131

²⁴² Ks. Mäenpää, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* s. 17, Kulla, *Hallintomenettelyn perusteet* s. 69

²⁴³ Mäenpää, *Julkisuusperiaate* s. 12-, 101, 163-, 260. Ks. myös luku *Hallintopakko ja perusoikeudet*.

²⁴⁴ Heuru, *Hyvä hallinto* s. 179

²⁴⁵ Ks. Mäkinen, *Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto* s. 121-133

Hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki säätelevät kaikkea julkisen vallan käyttöä. Hallintolain tarkoitus on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.²⁴⁶ Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Lain vaikutukset yksilöiden asemaan ilmenevät erityisesti asiakaslähtoisempänä sekä palvelun laatua korostavana viranomaisten toimintana. Asiakaslähtöisyyttä ja palvelun laatua edistetään asettamalla viranomaisten toiminnalle hyvää hallintoa ilmentävät laadulliset vähimmäisvaatimukset.²⁴⁷ Hallintolainkäyttölain tarkoitus taas on poistaa sekä muoto- että päätösharkinnan virheet hallintopäätöksistä.²⁴⁸

Voimassa oleva hallintolaki korostaa siis voimakkaasti hyvää hallintoa ja hallintotapaa. Hyvä hallinto on hallintolain uudistuksen myötä muuttunut sääntöluonteiseksi. Hallituksen esityksen mukaan perustuslaillinen toimeksianto edellyttää hyvän hallinnon takeiden turvaamista kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa sekä menettelyllisten oikeusturvatakeiden että hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoista vahvistamista. Lakiin ei kuitenkaan voida ottaa säännöksiä kaikista hyvän hallinnon osakysymyksistä, vaan tarkoituksena on turvata ainoastaan viranomaisten toiminnassa noudatettava lähtötaso. Eurooppalaisessa vertailussa suomalainen hallintolaki ja –menettely katsotaan manner-eurooppalaiseksi sekä pohjoismaiseksi järjestelmäksi. Hallintomenettelystä on säädetty melko kattavasti lainsäädännöllä, mutta Pohjoismaille tyypillisesti sääntelyt ovat väljiä ja yleisluonteisia.²⁴⁹

Hyvän hallinnon takeilla voidaan ymmärtää vaatimuksia tehokkaasta, tuloksellisesta ja palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta. Palveluiden laatua voidaan luonnehtia subjektiivisten oikeuksien taustalla olevaksi tavoitteeksi ja hallinnon pyrkimykseksi. Hyvä hallinto on laadukasta hallintoa. Tuloksellisuuteen puolestaan kuuluu taloudellisuuden ja tuottavuuden ohella hallinnon toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, palvelu- ja toimintakyky sekä siihen liittyvä asiakastytyväisyys. Hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön. Tämä merkitsee muun ohella sitä, että asiakkaiden tarpeet otetaan riittävästi huomioon viranomaispalveluja

²⁴⁶ Hallintolainkäyttölain tarkoitus taas on vahvistaa oikeusnormien toteutumista yleensä jälkikäteen. Mäkinen, Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa s. 94

²⁴⁷ Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

²⁴⁸ Ks. Saraviita, Hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki hallinto-oikeudellisten oikeustapausten ratkaisemisessa s. 7

²⁴⁹ Ks. Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 52 ja Harjula, Laakso, Kunnan hallintomenettely s. 31-32

järjestettäessä.²⁵⁰ Erityisesti ympäristöterveydenhuollon seutuyksikköjä perustettaessa asiakkaiden tarpeet ja niiden toteuttamismahdollisuudet tulisikin huomioida jo suunnitteluvaiheessa.

Hallituksen esityksen mukaan hyvän hallinnon takeisiin sisältyy vaatimus tehokkaasta virkatehtävien hoidosta. Näin ollen virkatehtäviin kuuluvan valvonnan tavoitteiden saavuttaminen tarvittaessa pakkokeinomenettelyä käyttäen sisältyy jo itsessään hyvään hallintoon, eikä ole välttämättä hyvän hallinnon ja perusoikeuksien ”vastapuolella”, vaikka pakkokeinomenettely pitääkin sisällään oikeuksia rajoittavia elementtejä. Samoin vaatimuksen palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoidosta voidaan ajatella koskevan vaatimuksenmukaisuuden saavuttamista pakkokeinomenettelyllä. Ovathan valvontaviranomaisten asiakkaat myös kuntalaisia ja kuluttajia, jotka käyttävät valvonnan kohteena olevia tuotteita, kuten elintarvikkeita ja talousvettä. Näin ollen pakkokeinomenettely voidaan mielestäni nähdä perustuslaillisen oikeutuksen lisäksi myös hyvään hallintoon jo itsessään kuuluvana osatekijänä.

Perustuslaissa mainitut hyvän hallinnon tekijät ovat keskeisessä asemassa pakkokeinomenettelyn yhdenmukaisuutta ja valvonnan kohteiden oikeusturvaa ajatellen. Viranomainen joutuu käyttämään omaa harkintaansa arvioidessaan milloin on aiheellista ryhtyä käyttämään pakkokeinomenettelyä. Harkintavalta ei ole kuitenkaan niin laaja, että perusoikeudet voisivat jäädä toteutumatta. Harkintavallan rajoittamista käsitellään tarkemmin oikeusperiaatteiden yhteydessä. Yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta näiden hyvän hallinnon tekijöiden toteutuminen pakkokeinomenettelyssä on ensiarvoisen tärkeää.

Hallintolain 6 §:ssä lueteltuja harkintavaltaa rajoittavia oikeusperiaatteita käsitellään luvussa kahdeksan. Verrattaessa yleisiä oikeusperiaatteita hyvän hallinnon takeisiin voidaan huomata näiden olevan osittain päällekkäisiä. Keskeisin ero hyvän hallinnon takeiden ja oikeusperiaatteiden välillä on se, että takeet ovat lähinnä menettelyperiaatteita, kun taas oikeusperiaatteet toimivat pääasiassa toiminnan sisältöä ohjaavina tekijöinä.²⁵¹ Mäkinen näkee kuitenkin hyvän hallinnonkin yleisenä oikeudellisena periaatteena, jolloin hyvän hallinnon vaatimus kohdistuu koko hallintoon ja kaikkiin hallintoasioihin.²⁵² Teoksessaan

²⁵⁰ Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

²⁵¹ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 69

²⁵² Mäkinen, Maankäytösopimus ja hyvä hallinto s. 125

Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto Mäkinen esittelee hyvän hallinnon olevan keskeisiltä osiltaan oikeudellinen periaate.²⁵³ Husa ja Pohjolainen pitävät hyvää hallintoa julkishallintoa koskevana yleisenä periaatteena, joka antaa lainvalvojaviranomaisille tehokkaan välineen hallinnon epäkohtien rajoittamiseen ja poistamiseen tähtäävään toimintaan.²⁵⁴ Samoin Heuru, Mennola ja Ryyänen teoksessa Kunnallinen itsehallinto määrittelevät *hyvän hallinnon periaatteen* pitävän sisällään hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi toiminnan tehokkuuden, taloudellisuuden, vaikuttavuuden ja nopeuden sekä hallinnon asiakkaisiin kohdistuvan palvelualltiuden sekä yleisten asioiden ja asiakirjojen julkisuuden.²⁵⁵ Itse yhdyin viimeksi mainittuun ajatukseen, jonka mukaan hyvän hallinnon periaate on ikään kuin hierarkiassa ylempi periaate, joka oikein toteutuessaan pitää sisällään kaikki muutkin oikeusperiaatteet.

Edellä esitettyjen määritelmien perusteella **hyvän hallinnon periaate** tässä tutkimuksessa voidaan määritellä käsittämään *perustuslain perusoikeussäädökset ja hallintolain oikeusturvasäädökset, oikeusperiaatteet, toiminnan tehokkuuden, vaikuttavuuden ja nopeuden*.²⁵⁶

Hyvän hallinnon kehikko tässä tutkimuksessa

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on arvioida ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyä hyvän hallinnon näkökulmasta. Edellä esitetyn hyvän hallinnon periaatteen osatekijöiden asettamista lähtökohdista voidaan asettaa tiettyjä vaatimuksia ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelylle. *Mäkisen* mukaan hyvän hallinnon oikeudellinen kehikko muodostuu pintatason normeista, hyvän hallinnon periaatteesta ja oikeuden syvärakenteesta.²⁵⁷ Pintatason normeihin kuuluvat perusoikeussäännökset perustuslaissa sekä muut säännökset. Ympäristöoikeudessa, jota Mäkinen käsittelee teoksessaan, syvärakenteeseen kuuluvat demokratiaperiaate, oikeusvaltioperiaate, perus- ja ihmisoikeudet sekä kestävä kehitys. Hyvän hallinnon periaate välittää hallinnollisen

²⁵³ Mäkinen, Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto s. 18

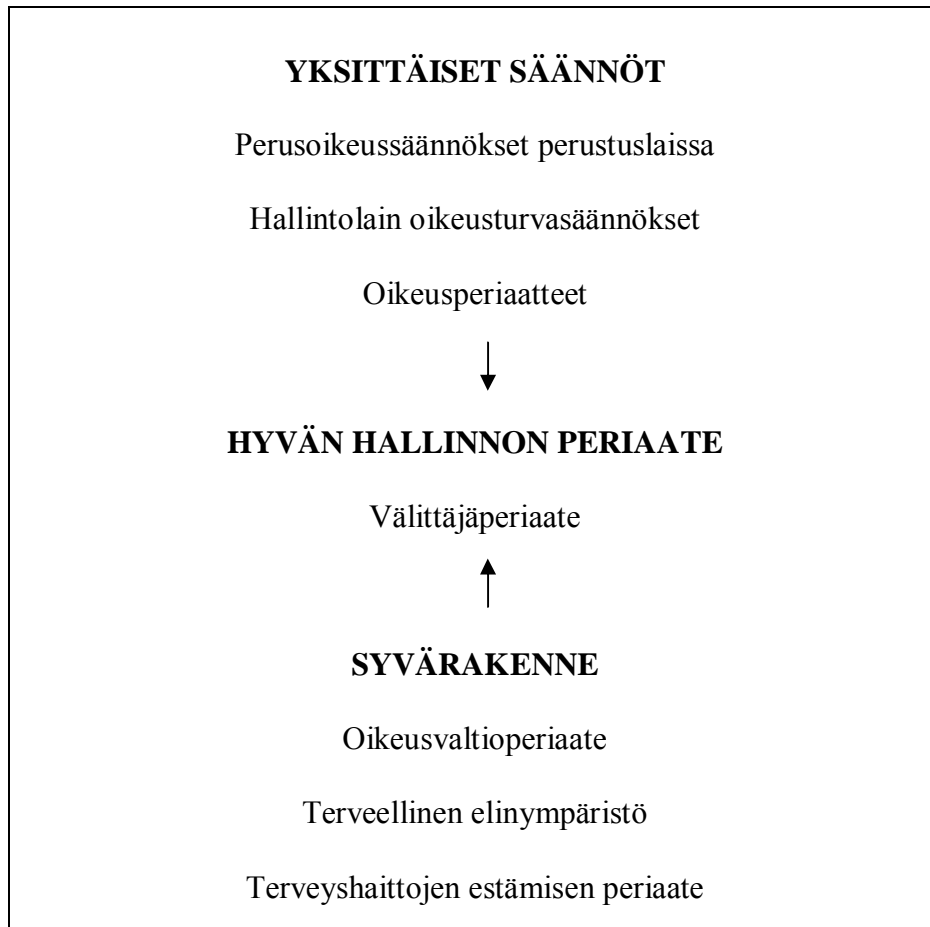
²⁵⁴ teoksessa Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 224

²⁵⁵ Kunnallinen itsehallinto s. 175.

²⁵⁶ Toiminnan taloudellisia vaikutuksia ja tuloksellisuutta ei tarkastella tässä tutkimuksessa.

²⁵⁷ Ks. Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto s. 137

menettelyn ja harkinnan käyttöön syvärakenteen elementtejä.²⁵⁸ Mäkisen esittämä kehikko kuvaa edellä (kaavio 1 s. 53) esittämääni ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitteeseen sisältyviä osatekijöitä hieman eri näkökulmasta.²⁵⁹ Mäkisen esittämää kehikkoa mukaillen ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyn osalta hyvän hallinnon kehikko voisi olla seuraavanlainen:



Kaavio 2. Tässä tutkimuksessa käytetty hyvän hallinnon kehikko ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyn osalta.

Hyvän hallinnon periaate välittää pakkokeinomenettelyn ja harkinnan käyttöön syvärakenteen elementtejä. Ympäristöterveydenhuollossa syvärakenteen voidaan katsoa

²⁵⁸ Tuorin esittämä oikeuden syvärakenne ks. s. 154. Syvärakenteen ”perustavat oikeusprinsiipit” määrittävät oikeuskulttuurin ja oikeuden pintatason normatiivisia sääntöjä. Ks. Kriittinen oikeuspositivismi s. 399-401.

²⁵⁹ Ks. myös hyvän hallinnon vaikutus perusoikeusjännitteeseen s. 188

kuuluvan aiemmin mainittu terveyshaittojen estämisen periaate sekä perustuslain säätämä terveyden edistämisvelvollisuus ja oikeus terveelliseen ympäristöön.²⁶⁰ Oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuu vaatimuksia päätöksenteosta toimintamallina, joka johtaa luottamukseen hallintotoimintaa kohtaan. Hallinnon on oltava avointa ja sen on perusteltava toimintansa. Päätökset eivät ole hyväksyttäviä ilman perusteluja.²⁶¹ Jos hyvää hallintoa tarkastellaan koko oikeusjärjestelmän kautta, voidaan hyvän hallinnon toteutumisen osalta kysyä, onko oikeusnormeja sovellettu oikein ja tarkoitetulla tavalla ja ovatko valitut menettelymuodot sopusoinnussa lain tavoitteiden ja syvärakenteesta nousevien elementtien kanssa.²⁶²

3. Oikeusturvasäännökset hallintolaissa

Hallintomenettelyyn liittyvät menettelysäännökset kiinnittävät erityistä huomiota yksilön oikeusturvaan. Lainsäädäntö antaa menettelysäännökset, joita viranomaisten pitää noudattaa.²⁶³ Niin sanottuja menettelyllisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 21 §:ssä mainitut käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta päätökseen.²⁶⁴ Menettelylliset perusoikeudet ovat siis osin päällekkäiset hyvän hallinnon takeiden kanssa. Kuten edellisessä luvussa totesin, hyvän hallinnon takeet pitävät kuitenkin sisällään myös periaateluonteen.

Yksilöiden tai elinkeinonharjoittajien oikeusturvaan liittyvät kysymykset ovat erityisen tärkeitä valvovan hallinnon, kuten ympäristöterveydenhuollon alalla, missä viranomaisen voi viime kädessä pakkokeinojen avulla pakottaa asianosaiset noudattamaan säännöksiä ja määräyksiä.²⁶⁵ Samoin merkittävässä asemassa ovat päätösten kohteiden – ympäristöterveydenhuollossa yleensä toiminnanharjoittaja – perusoikeuksien toteutuminen. Toiminnanharjoittajien perusoikeuksien toteutumista käsitellään myöhemmin tässä pääluvussa ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitteen avulla.

²⁶⁰ Johtavat periaatteet ympäristöterveydenhuollossa s. 54-56 ja perustuslain määrittelemät oikeudet s. 61-64. Syvärakenteen elementit ympäristöterveydenhuollon osalta vaikuttavat pintatason normien soveltamiseen mm kyseessä olevan suojeltavan edun merkittävyytenä

²⁶¹ Mäkinen, Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto s. 137

²⁶² Mäkinen, Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto s. 313

²⁶³ Sääski, Vornanen, Asikainen, Yhteiskunta ja hallinto s. 142-148, Salminen, Julkisen toiminnan johtaminen s. 72

²⁶⁴ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 243

²⁶⁵ Schiestl, Oikeusturvasta rakennusvalvonnan pakkokeinomenettelyssä s. 18

Oikeusturvajärjestelmän pääasiallisena tarkoituksena on suojata yksilön tai yhteisön oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon ja turvata niiden toteutuminen käytännössä.²⁶⁶ Oikeusturvakeinot jaetaan ennalta vaikuttaviin eli preventiivisiin ja jälkikäteisiin eli repressiivisiin keinoihin.²⁶⁷ Oikeusturvakeino, joka vaikuttaa hallintomenettelyyn ja hallintopäätöksen sisältöön ennen kuin päätös on tehty, on preventiivinen. Näistä tässä tutkimuksessa tarkastellaan lähemmin käsittelyn julkisuutta, selvittämismuutoksenhakua ja asianosaisen kuulemistä. Repressiivisistä oikeusturvakeinoista käsitellään muutoksenhakua.

Käsittelyn julkisuus (HL 24 §)

Julkisuusperiaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada luotettavaa tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten toiminnasta.²⁶⁸ Julkisuusperiaate löytyy hallintolain 24 §:stä. Julkisuusperiaatteen ensisijaisuudesta johtuen viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia asiakirjoja.²⁶⁹ Toisaalta taas salassapitoa säätelee salassapitoperiaate, jonka mukaan tietyt asiakirjat ovat lähtökohtaisesti salaisia. Viranomaisen toiminnan julkisuutta säätelevän julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa ja antaa yksilöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä ja oikeuksiaan.²⁷⁰ Julkisuusperiaatetta käsitellään tarkemmin luvussa Oikeusperiaatteet.

Myös käsittelyn julkisuus kuuluu hyvän hallinnon takeisiin.²⁷¹ Suomen lainsäädännössä on kuitenkin lähdetty siitä näkökulmasta, että ensisijaisesti *asiakirjat* ovat julkisia.²⁷² Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat on lueteltu julkisuuslain 24 §:ssä. Lisäksi salassapitoa säätelevät lukuisat erityislait, jotka sisältävät säädöksiä julkisuudesta tai salassapidosta. Salassapitosäännöksiä sovellettaessa on aina kuitenkin otettava huomioon julkisuuslain 17 §:n yleiset tulkintaperiaatteet.²⁷³

²⁶⁶ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 427

²⁶⁷ Merikoski, Vilkkonen, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin s. 194, Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 248

²⁶⁸ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 24, 73 ja 311

²⁶⁹ Harjula, Prättälä, Kuntalaki – tausta ja tulkinnot s. 213

²⁷⁰ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta 30/1998, Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 263-265, Mäenpää, Julkisuusperiaate s. 8-20

²⁷¹ Bruun ym., Virkamiesten oikeusasema

²⁷² Ks. Hynninen, Periaatteissa julkista s. 34

²⁷³ Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa

Ympäristöterveydenhuollon pakkokeinopäätöksissä tulee lähinnä sovellettavaksi julkisuuslain 24 pykälän 20. kohta, jonka mukaan *asiakirjat ovat salaisia, jos ne sisältävät tietoa yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta tai jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista tappiota*. Säännös pitää sisällään ns. vahinkoedellytyslausekkeen. Vahinkoedellytyslausekkeella tarkoitetaan salassapitoperusteeseen liittyvää edellytystä, jonka mukaan viranomaisella on toimivalta ja velvollisuus arvioida salassa pidettävän tiedon antamisen mahdollisia vahingollisia vaikutuksia kussakin tapauksessa erikseen. Vahinkoedellytyslauseke edellyttää siis aina tapauskohtaista tulkintaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan vahinkoedellytyslausekkeen käytön avulla on pyritty rajoittamaan salassapito siihen, mikä kussakin tilanteessa on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä.²⁷⁴ Näin toteutuu perusoikeusmyönteisyys, jonka mukaan siis julkisuus on perusoikeus, jota saa rajoittaa vain välttämättömistä syistä.

Liike- ja ammattisalaisuus kuuluu kuitenkin yksityisyyden suojan tavoin ehdottoman salassapidon piiriin, jota säätelevät kymmenet erilliset säädökset.²⁷⁵ Merkillepantavaa on myös liike- ja ammattisalaisuuksien erilainen painottaminen lainsäädännössä. Kun julkisuuslaki nimenomaan edellyttää viranomaiselta objektiivista kokonaisharkintaa, pitää rikoslain 30 luvun 11 § taas subjektiivista salassapitotahtoa tärkeänä.²⁷⁶ Harkinnan asian pitämisestä salassa rikoslain mukaan siis suorittaa elinkeinonharjoittaja itse, ei viranomainen. Käytännössä eteen tulevassa harkintatilanteessa rikoslain säännös nousee etusijalle.²⁷⁷ Tämä tuntuu oudolta perusoikeusmyönteisyyden kannalta. Toisaalta punnittavaksi tulevat tässä myös muut perusoikeudet, kuten elinkeinovapaus. Jälleen on siis kysymys perusoikeuksien erilaisesta painotuksesta.

Julkisuuslain mukainen salassapitovaatimus on kuitenkin ehdoton. Toisin sanoen viranomaisen on noudatettava rikoslaissa säädetyn sanktion uhalla salaisuutta, mikäli salassapidon tunnusmerkistö täyttyy. Yksityiselämän suojaa koskevista lukuisista

säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Pykälän teksti pitää sisällään niin objektiivisuus-, suhteellisuus- kuin yhdenvertaisuusperiaatteenkin ja kokonaisuutena muodostaa klassisen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen.

²⁷⁴ PeVL 43/1998vp

²⁷⁵ Heuru, Perustuslaillinen kunnallishallinto s. 228

²⁷⁶ *Yrityssalaisuudella* tarkoitetaan tässä luvussa liike- tai ammattisalaisuutta taikka muuta vastaavaa elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa, jonka elinkeinonharjoittaja pitää salassa ja jonka ilmaiseminen olisi omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa joko hänelle tai toiselle elinkeinonharjoittajalle, joka on uskonut tiedon hänelle. Encyclopaedia iuridica Fennica I s. 1097

²⁷⁷ Heuru, Hyvä hallinto s. 282

säännöksissä salaisuuden tunnusmerkistö on yksilöity mutta liike- ja ammattisalaisuuden suojassa ainoa perustettava säännös on rikoslain 30:11.

Koska julkisuus on perustuslakitasoinen oikeus, tulee julkisuuden rajoittamisen täyttää kuitenkin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.²⁷⁸ Rajoitusedellytysten sisältämä suhteellisuusvaatimus löytyy myös julkisuuslain 17 §:n tekstistä, jonka mukaan viranomaisen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tiedon saantia ei rajoiteta *enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista*. Säädöksen ja vahinkoedellytyslausekkeen lähtökohtana siis on asiakirjan julkisuus, julkisuusolettama, ja salassapito on poikkeus tästä.²⁷⁹ Tämän lisäksi salassapitoa ei sovelleta lainkaan, jos kysymys on *kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi merkittävistä tiedoista, toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomisesta tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista*, vaikka tiedon antaminen niistä aiheuttaisikin elinkeinonharjoittajalle taloudellista tappiota.²⁸⁰ Kiistanalainen voi olla käsite *merkittävä*, mikäli vastakkain ovat elinkeinonharjoittajalle aiheutuvat mahdolliset taloudelliset tappiot ja kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi merkittävät tiedot. Suojattava etu, kuluttajien terveys, katsotaan kuitenkin jo itsessään merkittäväksi suojeltavaksi eduksi. Näin ollen oman näkemykseni mukaan pykälän teksti tulisi tulkita yksiselitteisesti niin, että salassapitoa ei sovelleta mikäli kyseessä on mainitun kaltainen tilanne. Tällainen tilanne syntyy lähes poikkeuksetta pakkokeinomenettelyn yhteydessä, koska tällöin on juuri kysymys kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamisesta sekä elinkeinonharjoittajan velvollisuuksista ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Pakkokeinomenettelyä voidaan siis mielestäni pitää lähtökohtaisesti julkisena, vaikka kyseessä ovatkin mahdolliset taloudelliset tappiot esimerkiksi asiakasmäärien vähentymisen muodossa. Viime kädessä säädöksen tulkinta ratkaistaan oikeuskäytännössä, mutta tällaista oikeuskäytäntöä ympäristöterveydenhuollon alalta ei ole.

Julkisuuden rajoittaminen merkitsee aina poikkeusta julkisuusperiaatteesta ja perusoikeudesta saada tieto asiakirjasta. Vakiintuneiden laintulkintaperiaatteiden mukaisesti

²⁷⁸ Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat suhteellisuusvaatimus, lailla säätämisen vaatimus, tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, oikeusturva, hyväksyttävä rajoitusvaatimus, ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä ydinalueen koskemattomuus. ks. mm Mäenpää, Julkisuusperiaate s. 8-20 ja Viljanen, Perusoikeuksien rajoittaminen s. 163

²⁷⁹ Vahinkoedellytyslauseke voi perustua myös *salassapito-olettamaan*, jolloin asiakirjan julkisuus on mahdollinen vain, jos tiedon antamisesta ei ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia. Ks. Mäenpää, Julkisuusperiaate s. 224-225

²⁸⁰ Ahvenainen, Rätty, Julkisuuslainsäädäntö s. 141-145

tällaista perusoikeudesta tehtävää poikkeusta on tulkittava rajoittavasti²⁸¹. Salassapitoperustettakin on siis tulkittava mahdollisimman suppeasti ja perusoikeusmyönteisesti niin että julkisuus voi rajoituksen puitteissa toteutua mahdollisimman laajasti. Salassapitosäännöksiä tulkittaessa on julkisuuslain 17 §:n rajoitusten lisäksi huomioitava myös hallinto-oikeudelliset periaatteet. Salassapitoperusteksi ei myöskään riitä se, että virkamies pitää tiedon julkaisemista esimerkiksi hyvän tavan vastaisena²⁸². Näin on usein laita ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä. Pakkokeinomenettely katsotaan niin arkaluonteiseksi tilanteeksi, että asiakirjoja käsitellään varmuuden vuoksi salaisina. Tämä on kuitenkin sekä julkisuuslain tavoitteiden että julkisuusperiaatteen ja perusoikeusmyönteisen tulkinnan vastaista.

Julkisuusperiaatetta on tulkittu hyvin eri tavoin ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä. Tutkimusaineistosta 10% pakkokeinoasiakirjoista oli käsitelty salaisina. Perusteena on yleensä käytetty juuri edellä mainitun pykälän 20. kohdan mainintaa asiakirjoista, joiden tiedon antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista tappiota. Vaikka taloudellinen tappio on mahdollista pakkokeinomenettelyn yhteydessä, kohdan yksiselitteinen käyttäminen salassapidon perusteena ei ole perusoikeusmyönteisen tulkinnan tai julkisuusperiaatteen mukaista. *Takalan ja Konstarin* mukaan²⁸³

” Mitä enemmän asioita valvotaan salassa kansalaisten silmiltä, vain viranomaisten salassapitämien tietojen avulla, mitä vähemmän olennaisista asioista saadaan tietoa julkisuuteen sitä heikommat mahdollisuudet kansalaisilla on puuttua asioihin ja sitä enemmän syntyy mahdollisuuksia sille, että viranomaiset ja valvottavat yksissä tuumin toimivat yleistä etua ja myös muita valvottavia vastaan.”

Tällainen käsitys saattaa syntyä, mikäli pakkokeinoasiakirjoja käsitellään salaisina. Koska valvojat käyttävät julkista valtaa ja tavallaan edustavat kuluttajia ja kansalaisia valvontatyötä tehdessään, on kuluttajilla myös oikeus saada tietää valvonnan tuloksista. Juuri pakkokeinoihin johtaneet väärinkäytökset tai laiminlyönnit ovat kuluttajien kannalta oleellista tietoa, mikä mahdollistaa kansalaisten vaikuttamisen asioihin esimerkiksi ostopäätöksillään. Julkisuus voi ympäristöterveydenhuollossa toimia myös luvussa Hallintopakko ohjauskeinona käsiteltynä ohjauskeinona.

²⁸¹ Ks. Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 16-17 ja Mäenpää, Julkisuusperiaate s. 8-20, 22-29, 221-228

²⁸² Bruun ym. Virkamiehen oikeusasema s. 162

²⁸³ teoksessa Mikä Suomessa salaista s. 99.

Valvonnan ja vaatimusten yhdenmukaisuus osana sekä valvottavien että kansalaisten oikeusturvaa toteutuu parhaiten juuri mahdollisimman laajan julkisuuden kautta. Julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu myös virkavelvollisuuksiin.²⁸⁴

Selvittämisvelvollisuus ja selvityspyyntö (HL 31 §, 32 § ja 33 §)

Hallintoasian oikean ratkaisun vähimmäisedellytykset ovat lainmukaisuus ja riittävä informaatio asian ratkaisemiseksi. Hallintoasia on selvitettävä niin perusteellisesti, että voidaan tehdä mahdollisimman hyvä ja lainmukainen päätös.²⁸⁵ Sisällöllisesti oikea ratkaisu on mahdollinen vain, jos se perustuu luotettavaan, riittävään ja mahdollisimman objektiiviseen tietoon.²⁸⁶ Asian riittävällä selvittämällä tarkoitetaan sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Selvittämisen asianmukaisuus puolestaan korostaa viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa. Viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voisi pyytää selvitystä asianosaiselta. Viranomainen voi myös pyytää ulkopuolista tahoa esittämään selvitystä.²⁸⁷ Selvitysten laajuus ja tarve tulee harkita tapauskohtaisesti. Selvittämiseen kuuluu myös saadun tiedon paikkansapitävyyden ja merkityksen arviointi. Lisäksi selvittämisvelvollisuuteen kuuluu asiaa koskevan lainsäädännön ja muun hallinnollisen ohjeistuksen tunteminen. Oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että viranomaisen selvittämisvelvollisuuden täyttäminen on ollut monissa tapauksissa puutteellista eikä asiaan liittyviä tosiseikkoja ole aina selvitetty riittävän perusteellisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään 546/1/02 (Ympäristölautakunta ei ollut hankkinut riittävää selvitystä ennen roskaantuneen alueen puhdistusvelvoitteen antamista), että ympäristölautakunta oli tosin tehnyt kiinteistöillä useita tarkastuksia, mutta vaadittavaa selvitystä ei syystä tai toisesta ollut hankittu. Lautakunnan päätökset puhdistamisvelvoitteesta olivat siten perustuneet puutteelliseen selvitykseen. Apulaisoikeuskansleri oli jo 24.9.2001 antamassaan päätöksessä kiinnittänyt huomiota siihen, että ennen roskaantuneen alueen puhdistamisvelvoitteen antamista oli riittävästi selvitettävä ja eriteltävä se, mitkä kiinteistöillä olevista ajoneuvoista sekä muista esineistä ja tavaroista olivat jätelain 19 §:ssä tarkoitetun tavoin käytöstä poistettuja.

²⁸⁴ Mäenpää, Julkisuusperiaate s. 34, 231

²⁸⁵ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 159, Harjula, Laakso, Kunnan hallintomenettely s. 44-48

²⁸⁶ Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 188

²⁸⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

Kun lautakunnan tekemä päätös 12.6.2002 oli hallinto-oikeuden 12.6.2003 tekemällä päätöksellä kumottu, asia ei antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen, kuin että apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisuuden varalta ympäristölautakunnan huomiota riittävän selvityksen hankkimiseen.

Ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä tosiseikkojen selvittäminen ja arviointi tapahtuu yleensä kohteeseen suoritettavan tarkastuksen ja tarkastuksen yhteydessä tehtyjen havaintojen sekä niiden arvioinnin avulla. Selvitykseen voi kuulua myös esimerkiksi tuotteista tai tuotantotiloista otettuja näytteitä ja näiden tulosten tulkintaa. Selkeiden lainsäädännön vastaisten havaintojen tai tutkimustulosten arviointi on yksiselitteistä. Kuitenkin usein viranomaisen joutuu arvioimaan tekemiään havaintoja ja niiden merkittävyyttä. Tärkeimpänä kriteerinä on tällöin *terveyshaitan olemassaolo tai sen mahdollisuus*. Mikäli havaintojen perusteella voidaan olettaa terveyshaitan syntyminen olevan mahdollista, tulee viranomaisen ryhtyä toimenpiteisiin. Käytännössä siis ympäristöterveydenhuollon alalla selvitystyöhön ja arviointiin kuuluu oleellisena osana myös viranomaisen suorittama terveydellisen haitan arviointi ja riskinarviointi.

Selvittäminen toteutetaan usein *selvityspyynnön* avulla. Pyyntö voidaan esittää asianosaiselle, toiselle viranomaiselle tai muulle taholle. Jos pyyntö esitetään asianosaiselle, viranomaisen on huolehdittava myös siitä, että asianosaisella on mahdollisuus riittävästi ja asianmukaisesti täyttää pyyntö. Viranomaisen ei saa ratkaista asiaa ennen kuin asianosaiselle on varattu tilaisuus toimittaa selvitys.²⁸⁸ Viranomaisen on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selvitystä pyydetään. Selvityspyyntöön on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika selvityksen antamiselle. Määräajassa on huomioitava, että selvitys voi edellyttää erityisiä toimenpiteitä. Hallintolain 35 §:n 1 momentissa määritellään tilanteet, jotka edellyttävät määräajan asettamista. Tällaisina mainitaan asiakirjan täydentäminen, selityksen antaminen ja selvityksen esittäminen.²⁸⁹ Viranomaisen ei kuitenkaan ole sidottu asianosaisen antamaan selvitykseen päätöksenteossa, vaan voi käyttää omaa harkintaansa selvityksen vaikutuksista lopulliseen päätökseen.²⁹⁰

Selvityksestä on erotettava kuulemisen yhteydessä asianosaiselta pyydettävä *selitys*, joka taas tarkoittaa tutustumista asiaan ja perustellun kannanoton muodostamista. Se voi sisältää

²⁸⁸ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 233-234

²⁸⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

²⁹⁰ Heuru, Hyvä hallinto s. 346 ja Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 302-307

asianosaisen tahdonilmaisun, joko vaatimuksen tai suostumuksen, sekä asiaan liittyvää selvitystä. Selitys voi lisäksi sisältää vastavaatimuksen asiassa aiemmin tehtyyn vaatimukseen. Selityksen antamiseen annettava määräaika on lyhyempi kuin selvityspyynnön yhteydessä asetettu määräaika.

Selvityspyyntöä ja kuulemiseen liittyvää selitystä käytetään usein ympäristöterveydenhuollon pakkokeinoissa sekaisin. Tutkimusaineiston joissain asiakirjoissa asianosaisen kuulemismenettely oli korvattu selvityspyynnöllä, jossa tarkastuksen jälkeen asianosaista pyydettiin esittämän, mihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi ryhdytään. Vaikka kuulemista voidaan käyttää osana asian selvittämistä, tulisi kuuleminen kuitenkin toteuttaa erikseen niin, että asianosainen voi lausua mielipiteensä vireillä olevasta asiasta, ei pelkistä tarkastuksen yhteydessä tehdyistä havainnoista.

Viranomaisen on myös noudatettava huolellisuutta asiaa selvittäessään ja varmistuttava saamansa tiedon paikkansapitävyydestä.

Kunnan pelastus- ja rakennuslautakunta oli suunnittelutarveratkaisua koskevan valitusasian käsittelyn yhteydessä antanut vuonna 2002 hallinto-oikeudelle lausunnon, jossa se ilmoitti, että erään "rakennuspaikan läheisyydessä, kilometrin säteellä, ei viimeisten kymmenen vuoden aikana ole ollut minkäänlaista rakennustoimintaa eikä ole ollut odotettavissakaan". Asiaa selvitettäessä ilmeni kuitenkin, että noin 700 metrin päässä kyseisestä rakennuspaikasta on ollut vuodesta 1994 koko ajan voimassa rakennuslupa asuinrakennuksen rakentamista varten.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen antamien tietojen oikeellisuus ja luotettavuus ovat julkisen vallankäytön, oikeusvaltion perusperiaatteiden ja viranomaistoiminnan luotettavuuden kannalta keskeisiä vaatimuksia. Virkamiehen asianmukaiseen tehtävien hoitoon kuuluu mm. se, että virkamies ei viran puolesta laatimissaan asiakirjoissa anna virheellisiä tietoja ja riittävällä tavalla varmistaa, että hänen antamansa tiedot ovat oikeita. Rakennustarkastajana toimineen huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen annettaessa tietoja valitus- ja laillisuusvalvontaviranomaisille (AOK 1401/1/03).

Korkein hallinto-oikeus on purkanut ympäristölautakunnan hakemuksesta lautakunnan kieltoa ja uhkasakon asettamista koskevan päätöksen. KHO on lausunut päätöksen perusteluissa mm. seuraavaa: A on myöntänyt ruokkineensa pikkulintuja ja muita eläimiä. Sen sijaan B on kieltänyt tämän. Lautakunta on purkuhakemuksessaan ilmoittanut, ettei uhkasakkopäätöstä tehtäessä ole ollut riittävää näyttöä B:n osallistumisesta lintujen ruokintaan niin, että siitä aiheutuisi terveyshaittaa ja että naapurien väitteet B:n toimista lintujen syöttämisessä ovat osoittautuneet virheellisiksi. Lautakunnan päätös perustuu siten ilmeisen väärään

lain soveltamiseen ja asiaan on saatu myös uutta selvitystä. Lautakunnan päätös kysymyksessä olevan kiellon ja uhkasakon asettamisesta on siten B:tä koskevalta osalta hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan nojalla purettava (KHO 2001 T 1439).

Viranomaisen ei siis ole riittävästi huolehtinut selvittämisvelvollisuudestaan, vaikka tätä ei nimenomaisesti KHO:n päätöksen perusteluissa mainitakaan.

Kuuleminen (HL 34 §)

Oikeuden tulla kuulluksi, asianosaisen kuulemisen (HL 34 §) mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tämä on yksi hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jonka tarkoituksena on tasapainottaa julkisen vallan yksipuolista käyttöä ja parantaa asianomaisen oikeusturvaa.²⁹¹ Periaatteen taustalla on yleinen oikeusperiaate, *audi alteram partem*, jonka mukaan hallinto-oikeussuhteen toistakin osapuolta on kuultava.²⁹² Säännös korostaa erityisesti ennakkollista oikeussuojaa.²⁹³ Ennakollisen eli preventiivisen oikeussuojan tarkoituksena on turvata oikeaan ratkaisuun päätyminen jo ennen päätöksentekoa.²⁹⁴ Kuulemisen merkitys oikeusturvakeinona on korostunut uuden perustuslain myötä.

Kuulemisperiaatteen merkitystä on korostettu myös Euroopan yhteisön oikeudessa, jossa periaatetta on jo pitkään noudatettu yhtäältä jäsenvaltioiden oikeusperinteestä ja toisaalta kansainvälisestä oikeudesta johdettuna periaatteena. Kuulluksi tulemisen oikeus on kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, jossa se määrittää 41 artiklassa tarkoitettuja hyvän hallinnon periaatteita.²⁹⁵ Yleisperiaate täsmennetään kolmeksi menettelyperiaatteeksi.²⁹⁶ Artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti sekä jokaisen oikeus

²⁹¹ Hallituksen esityksessä uhkasakkolaiksi todetaan, että asianosaisen kuuleminen on yksi keskeisimpiä oikeusperiaatteita. Ks. myös Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 204-213

²⁹² Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 302

²⁹³ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 181, Harjula, Laakso, Kunnan hallintomenettely s. 46, 47, Oulasvirta, Kuinka kunta toimii s. 125

²⁹⁴ Sääski, Vornanen, Asikainen, Yhteiskunta ja hallinto s. 148

²⁹⁵ Euroopan Unionin perusoikeuskirja

²⁹⁶ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 36

tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset.

Asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään (HL 36 §). Viranomaisella ei ole harkintavaltaa sen suhteen, mistä seikoista asianosaista kuullaan.²⁹⁷ Kuulemisen tarkoituksena on toteuttaa oikeusturvaa ja tasapuolisuutta ja selvittää asiaa. Kuulemisperiaatteen toteutumiseksi asianosaiselle pitää varata *todellinen* tilaisuus lausua asiasta, eikä pitää kuulemista pelkkänä muodollisuutena²⁹⁸. Asianosaisella tulee myös olla käytettävissään kaikki sama informaatio, asiakirjat, selvitykset jne. kuin viranomaisella. Kuulemisen pitää lisäksi olla tehokasta ja asian selvittämisen kannalta kattavaa. Tämän osoittaminen saattaa käytännössä joskus olla vaikeaa (esimerkiksi jos kuuleminen on toteutettu vain suullisesti). Kuulemisen kohteena ovat lähinnä asialliset perusteet ja tosiseikat, eivät niinkään sovellettavat säädökset.²⁹⁹ Lähtökohtaisesti voidaan kuitenkin sanoa, että päätöksentekoa ei yleensä voida pätevästi perustaa seikkaan, josta asianosaiselle ei ole varattu tilaisuutta tulla kuulluksi.³⁰⁰

Kuuleminen on toteutettava hyvissä ajoin ennen ratkaisun tekemistä niin että asianosaisen näkökohdilla on reaaliset mahdollisuudet tulla huomioituksi (vrt. kuulemisen toteuttaminen niin, että syntyy todellinen vaikuttamismahdollisuus). Kuuleminen voidaan jättää toteuttamatta vain poikkeuksellisesti, jos kuuleminen ”on muusta syystä tarpeetonta”. *Mäenpään* mukaan tällainen tilanne voi olla vain silloin, jos on selvää, että kuuleminen ei voi vaikuttaa asianosaisen oikeusturvaan tai tuoda lisäselvitystä asiaan.³⁰¹ Tämän toteaminen on mielestäni kuitenkin vaikeaa ja jättää viranomaiselle liian laajan tulkinnan mahdollisuuden erityisesti lisäselvityksen osalta. *Kullan* mukaan kuulemisvirhettä pidetään vakiintuneesti *ehdottomana* menettelyvirheenä.³⁰² Tämä tarkoittaa sitä, että päätös voi kumoutua, vaikka kuulematta jättäminen ei olisi vaikuttanut mitenkään päätöksen sisältöön. Kuulematta jättämisellä katsotaan siis aina olevan potentiaalinen vaikutus päätöksen sisältöön. Näin ollen kuuleminen on toteutettava, vaikka se ei toisikaan mitään lisäselvitystä

²⁹⁷ Heuru, Kuntalaki käytännössä. Kuulemisen sisällöllinen kohde käsittää asiaan liittyvät vaatimukset ja selvitykset s. 303

²⁹⁸ Ks. Hautamäki, Hyvän hallinnon toteuttaminen s. 76-110

²⁹⁹ *Mäenpään* mukaan ei kuitenkaan ole estettä sille, että kuulemisen piiriin sisällytettäisiin myös päätöksen perusteena olevat lainkohdat. Ks. Hallinto-oikeus s. 303

³⁰⁰ *Mäenpää*, Hallinto-oikeus s. 305.

³⁰¹ teoksessa Hallinto-oikeus s. 307

³⁰² Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 42-43

asiaan tai vaikuttaisi asianosaisen oikeusturvaan. *Heurun* mukaan kuulemismenettelyn ulkopuolelle jää vain kiireellinen järjestyksenpito- ja suojelutehtävä.³⁰³ Perinteisesti ympäristöterveydenhuollossa on ajateltu terveysvaara-tilanteen olevan vaikutuksiltaan vastaava, jolloin kuulemismenettelyä ei tarvittaisi.³⁰⁴ Tukea tälle ajattelulle on antanut kumotun hygienialain 31 §, jonka mukaan *kiireellisissä tapauksissa elinkeinonharjoittajalle tai tämän edustajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi vain, jos nämä ovat viivytyksettä tavattavissa*. Säännös on yhteneväinen eläinsuojelulain (247/1996) 45 §:n kanssa, jossa säädetään samoin kuulemisesta niin sanottujen kiiretoimenpiteiden yhteydessä.³⁰⁵ Kyseinen säädös on kuitenkin poistettu voimassa olevasta elintarvikelaista. Aiemman elintarvikelain lainvalmistelutöiden mukaan ”asian saa ratkaista asianosaista kuulematta esimerkiksi, jos kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai jos asian ratkaisemista ei voida lykätä.”³⁰⁶ Teksti viittaa hallintolain 34 §:ään, jonka 4. kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos *kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle*. Aikaisemman lainsäädännön mukaan siis kuulemisen voi jättää suorittamatta asian kiireellisyyteen vedoten. Derogointisäädösten mukaan erityislakitasoisena säädöksenä tämä myös syrjäyttää yleislain (hallintolaki) säädökset. Tällöin edellä mainittua terveysvaara-perustetta voitaisiin joissain tapauksissa pitää riittävänä, mikäli tilanteen aiheuttama vaara terveydelle ja tähän perustuva kiireellisyys olisi selvästi todennettavissa.³⁰⁷ Aineistoon ei kuitenkaan sisältynyt yhtään tapausta, jossa kuulematta jättämistä olisi perusteltu nimenomaan tällä säädöksellä. Kuulematta jättäminen tällä perusteella edellyttäisi myös riittävää, dokumentoitavissa olevaa perustelua asian kiireellisyydellä.³⁰⁸ Täytyy kuitenkin muistaa, että menettelyn tasapuolisuuden ja asianosaisen oikeusturvan takaamiseksi näiden poikkeussäännösten soveltamisessa on pidettävä lähtökohtana kuulemisen ensisijaisuutta ja vastaavasti poikkeusperiaatteiden suppeaa tulkintaa.³⁰⁹ Voimassa olevassa lainsäädännössä

³⁰³ Teoksessa Hyvä hallinto s. 346

³⁰⁴ *Terveysvaara*-tilanteella tarkoitetaan tässä puhekieleen omaksuttua termiä terveysvaara, joka kuvastaa tilanteen vakavuutta ja kiireellisyyttä. Ks. Keskeiset käsitteet s. 48

³⁰⁵ Eläinsuojelulaki 44 §

³⁰⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi 325/1994

³⁰⁷ Tällainen tilanne saattaisi olla esimerkiksi hygienialain nojalla annettu ihmiselle sairautta aiheuttavaa patogeenia sisältävän elintarvikkeen asettaminen käyttökieltoon. Esimerkiksi listeria- tai salmonellalöydös on vakavuudeltaan sellainen, että kuulematta jättäminen olisi perusteltua sekä hygienialain 31 että hallintolain 34 §:n 4. kohdan nojalla.

³⁰⁸ Edellä mainitussa esimerkissä (ks. alaviite 284) tällainen riittävä perustelu olisi tutkimustulos, joka osoittaa patogeeninen esiintymisen tuotteessa.

³⁰⁹ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 306

tämä peruste on siis poistunut, joten asian kiireellisyyttä ei enää voi käyttää perusteena kuulematta jättämiselle. Tämä noudattaa myös hallintolain linjaa. Voimassa olevasta hallintolaista on jätetty pois kohta, jonka mukaan kuulemisen voi jättää toteuttamatta kiireellisyyteen vedoten. Hallintolakia edeltäneessä hallintomenettelylaissa sen sijaan kiireellisyys kuulematta jättämisen perusteena sen sijaan vielä löytyy.³¹⁰ Kuulemismenettelyä käsittelevän 15 pykälän neljännen kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta "jos asian ratkaisemista ei voida lykätä". Tämä sanamuoto sallii melko laajaltikin kuulematta jättämisen kiireellisyyteen vedoten ja pitää itsestään selvästi sisällään myös ympäristöterveydenhuollon alalla keskeisen terveyden vaarantumisen mahdollisuuden. Merkittävää on kuitenkin se, että tutkimusaineistoon ei sisältynyt myöskään yhtään tapausta, jossa tätä säädöstä olisi käytetty kuulematta jättämisen perusteena.

Tutkimusaineistoon sisältyi kuitenkin tapauksia, joissa kuuleminen oli jätetty suorittamatta nimenomaan asian kiireellisyyteen vedoten. Joissain tapauksissa perusteena käytettiin voimassa olevan elintarvikelain 63 §:ää, jossa säädetään kiireellisistä toimista.

Toiminta on kielletty elintarvikelain 63 §:n perusteella. Toimijaa ei ole kuultu, koska kyseessä on elintarvikelain mukainen kiireellinen toimi. (Tapaus nro 182)

Pykälän mukaan kiireellisissä tapauksissa päätöksen voi tehdä myös viranhaltija, jolle ei ole delegoitu toimivaltaa hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön. Kuulemismenettelyä tekstissä ei mainita lainkaan, eikä pykälää näin ollen voi käyttää perusteena kuulematta jättämiselle, kuten esimerkkitapauksessa on tehty. Todennäköisesti tähän virheelliseen käsitykseen on vaikuttanut edellä mainittu eläinsuojelulain poikkeussäännös kuulemisesta, joka koskee nimenomaan kiireellisiä toimenpiteitä. Voidaankin arvioida, että vaikka edellä mainittuja hygienialain 31 §:n tai hallintomenettelylain 15 §:n säädöksiä ei päätöksissä oltu käytetty perusteina, on kuulematta jättämispäätöksen taustalla kuitenkin vaikuttanut juuri näiden säädösten sisältö.

Kiireellisyyttä käytettiin kuulematta jättämisen perusteena myös terveysvaaraan vedoten.

Ilmeisen terveysvaaran ja asian kiireellisyyden vuoksi terveysvalvonnan johtaja kielsi ravintolatilan käytön elintarvikehuoneistona. (Tapaus nro 150, elintarvikelain 56 §:n mukainen toimintakielto)

³¹⁰ Hallintomenettelylaki 598/1982

Kyseisessä tapauksessa ravintolan tilat olivat niin epäsiistit (likaa, pölyä, likaista vettä, maalin hilseilyä, tavarakasoja), että päätöksentekijä piti tilannetta ilmeisenä terveysvaarana. Tässä siis voidaan ajatella päätöksen viivästymisen aiheuttavan huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle ja kuuleminen voisi aiheuttaa hallintolain 34 §:n kohdan 4 mukaisen tilanteen, jossa asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa *huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle*.³¹¹ Ympäristöön kohdistuva vaara voi liittyä ilmaan, maaperään, eläimiin tai kasveihin. Säännöksen taustalla on ajatus tärkeän yleisen tai yksityisen edun huomioon ottamisesta viranomaisen päätöksenteossa.³¹² Tärkeä yleinen tai yksityinen etu voi joissain tapauksissa olla merkittävämpi kuin yksityisen kärsimä haitta päätöksenteossa. Huomiota on kuitenkin kiinnitettävä tekstin sanamuotoon *huomattavaa haittaa*. Oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että myös tässä tapauksessa mikäli kuuleminen jätetään suorittamatta vedoten haitan aiheutumiseen, on haitan merkittävyys pystytty riittävästi perustelemaan ja dokumentoimaan. Kun muistetaan kuulematta jättämisen luonne ehdottomana menettelyvirheenä, on selvää, että riittävien perustelujen löytäminen kuulematta jättämiselle on vaikeaa.³¹³ Pääluvussa IV (Pakkokeinomenettelyn vaikuttavuus) esitellään tutkimusaineistoon kuuluvia hallinto-oikeuksien ratkaisuja liittyen kuulematta jättämisen ehdottomuuteen menettelyvirheenä.

Yleisesti ottaen tutkimusaineistossa kuulematta jättämistä ei kuitenkaan oltu perusteltu lainkaan. Mainintaa tai perustelua haitan aiheutumisesta ihmisten terveydelle ei myöskään löytynyt, mutta joissain tapauksissa tekstistä voitiin päätellä päätöksentekijän tarkoittaneen tätä. Säädöksen sanamuoto huomattava edellyttää kuitenkin tilanteen olevan erityisen vakava, ja tästä tulisi löytyä maininta ja osoitus terveyshaitasta päätöksen perusteluissa.

Pykälän 4. kohdan ensimmäinen peruste (kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen) kuulematta jättämiselle liittyy päätöksen tai velvoitteen tarkoituksen vaarantumiseen. Tätäkin perustetta voidaan käyttää vain äärimmäisissä poikkeustapauksissa.³¹⁴ Perustetta voisi käyttää esimerkiksi tilanteissa, joissa asianosainen voisi toiminnallaan estää päätöksen tavoitteiden saavuttamisen mikäli hän saisi tietää asiasta ennen päätöksen tekemistä. Toisin sanoen päätöksen odottamattomuuden tulisi olla merkittävässä asemassa päätöksen tavoitteiden toteutumisen kannalta.

³¹¹ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 306

³¹² Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

³¹³ Kuitenkin edellä esitettyjen perusteiden (tutkimus- tai mittaustulokset, todennäköisyys vakavan sairauden tai terveyden häiriön aiheutumiselle) voitaisiin joissain tapauksissa katsoa olevan riittäviä kuulematta jättämiselle

³¹⁴ Heuru, Hyvä hallinto s. 346

Ympäristöterveydenhuollon alalla kyseisenkaltainen tilanne voisi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa terveydelle vaaralliseksi todettu elintarvike määrätään hävitettäväksi ja on syytä epäillä, että toimija tiedon saatuaan käyttäisi elintarviketta muihin tarkoituksiin hävittämisen sijaan. Oikeuskäytännössä asianosaisen kuulematta jättämistä on pidetty yleensä perusteltuna silloin, kun asianosaisen aikaisemmista toimista tai tulevan päätöksen sisällöstä voidaan perustellusti päätellä asianosaisen pyrkivän vaikeuttamaan tai estämään päätöksen tekemistä esimerkiksi aineistoa tuhoamalla tai hävittämällä.³¹⁵ Jälleen edellytyksenä esiintyy sana *perusteltua*. Kuulematta jättäminen tällä perusteella tulee siis pystyä riittävästi perustelemaan esimerkiksi asianosaisen aikaisempien toimien nojalla.

Tutkimusaineistoon ei sisällynyt yhtään tapausta, jossa hallinto-oikeus olisi katsonut kuulematta jättämisen olevan perusteltua. Voidaan siis päätellä, että kuulematta jättäminen edellä mainituilla perusteilla katsotaan todellakin äärimmäiseksi poikkeustilanteeksi, joka täytyy pystyä riittävän varmasti sekä perustelemaan että dokumentoimaan.

Tutkimusaineistoon sisältyi kuitenkin runsaasti tapauksia, joissa kuuleminen oli jätetty suorittamatta (ensimmäisessä vaiheessa 44 %, toisessa vaiheessa 35 %). Useimmissa tapauksissa kuulematta jättämistä ei ollut perusteltu mitenkään. Kahdessa tapauksessa perusteena oli käytetty hallintolain 34 §:n 4.kohdan ensimmäistä perustetta päätöksen tarkoituksen vaarantumisesta. Menettelylle ei kuitenkaan ollut esitetty mitään perusteita tai dokumentointeja, joista olisi käynyt ilmi menettelyyn johtaneet aiemmat toimet tai muut perustellut epäilyt tarkoituksen toteutumisesta.

Perusteena kuulematta jättämiselle oli tutkimusaineistossa käytetty myös hallintolain 34 §:n 5. kohtaa, *kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta*. Näissäkään tapauksissa perustetta ei kuitenkaan yksilöity millään tavalla. Hallituksen esityksen mukaan lausekkeen soveltamisala rajoittuu lähinnä niihin tilanteisiin, joissa vastustetaan viranomaiselle tehdyn hakemuksen hyväksymistä esittämättä samalla mitään asian ratkaisemiseen vaikuttavaa selvitystä.³¹⁶ Näin ollen lausekkeen käyttäminen pakkokeinomenettelyn yhteydessä ei ole perusteltua. Käytännössä kuuleminen on tarpeetonta vain jos on selvää, että kuuleminen ei voi vaikuttaa asianosaisen oikeusturvaan (jos kyseessä on asian kaavamainen tai tekninen käsittely, asianosainen ja viranomainen puoltavat kumpikin samaa näkemystä). Voidaan siis sanoa, että tämä yleislauseke voi tulla sovellettavaksi silloin, kun ilmenee että asiaa ei

³¹⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002 ja Heuru, Hyvä hallinto s. 347

³¹⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

ratkaista asianosaisen vahingoksi.³¹⁷ Tällaista tilannetta ei pakkokeinomenettelyyn voida katsoa sisältyvän lainkaan. Kuuleminen on myös aikaisemmasta vaiheesta toteutetusta kuulemisesta huolimatta yleensä välttämätöntä. Asianosaisen käsitys asiasta on saattanut muuttua ja asian käsittelyyn saattaa olla saatavilla aikaisempaa laajempaa selvitystä tai uusia päätöksenteossa huomioitavia näkökohtia.³¹⁸

Tutkimusaineistossa oli myös tapauksia, joissa kuuleminen oli suoritettu suullisesti, joko tarkastuksen yhteydessä tai puhelimitse. Hallintolain 37 §:n mukaan viranomaisen on pyynnöstä varattava asianosaiselle tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Pykälän 1 momentti sisältää säännökset siitä, missä tilanteissa viranomaisella on velvollisuus suullisten tietojen vastaanottamiseen. Suullisen muodon käyttäminen on turvattava silloin, kun asianosainen ei perustellusta syystä kykene kirjalliseen ilmaisuun tai se tuottaa tälle kohtuuttomia vaikeuksia. Tästä voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun asianosainen on luku- ja kirjoitustaidoton tai ei vammaan tai sairauden vuoksi pysty asioimaan kirjallisesti.

Tilaisuuden varaaminen edellyttää kuitenkin sitä, että asianosainen nimenomaisesti ilmaisee halukkuutensa suullisen vaatimuksen tai selvityksen esittämiseen. Pykälän 2 momentissa säädetään viranomaisen harkintaan perustuvasta suullisten tietojen vastaanottamisesta. Tekstin mukaan viranomainen voi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Tietojen esittäminen suullisesti voi säännöksen nojalla tulla kysymykseen lähinnä silloin, kun sitä voidaan pitää sekä viranomaisen että asianosaisen kannalta tarkoituksenmukaisempana menettelymuotona. Viranomainen ei kuitenkaan voi vaatia asianosaista esiintymään asiassa suullisesti, vaan tilaisuuden varaamisen tulee aina perustua asianosaisen nimenomaiseen tahdonilmaukseen.³¹⁹ Mitään merkintöjä tällaisesta asianosaisen tahdonilmauksesta ei tutkimusaineiston asiakirjoista kuitenkaan löytynyt, ei myöskään perusteita kirjallisen kuulemisen kohtuuttomista vaikeuksista asianosaiselle.

Mielenkiintoista on myös se, että viranomaisen suorittama todistus- ja päätösharkinta eivät ole kuulemisvelvollisuuden piirissä. Päätösharkinnaksi katsotaan esille tulleiden

³¹⁷ Hallberg ym., Hallintolainkäyttölaki s. 259

³¹⁸ Mäenpää, Hallintoprosessioikeus s. 398

³¹⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

tosiseikkojen oikeudellinen arviointi. Päätösharkinnan eri vaiheita ovat tosiseikkojen ja sovellettavien oikeussäännösten vertaaminen sekä asian ratkaiseminen näillä perusteilla. Näin ollen asiassa laadittu *päätösehdotus* jää kuulemismenettelyn ulkopuolelle. Kuitenkin suuri osa tutkimusaineistoon sisältyneistä kuulemismenettelyistä perustui juuri menettelyyn, jossa kuulemisen kohteena oli päätösehdotus. Yleisimmän menettelytavan mukaan kuulemiskirjeen liitteenä oli päätösehdotus, johon kuulemiskirjeessä viitataan ja johon kuulemismenettely nimenomaan kohdistuu. Käytäntö on siis hyvin yleinen ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä. Menettelyä ei voida pitää virheellisenä, mutta mielenkiintoista on pohtia, onko kuulemista tästä näkökulmasta katsottuna toteutettu riittävästi niissä tutkimusaineistoon kuuluvissa tapauksissa, joissa kuuleminen on koskenut ainoastaan päätösehdotusta? Käytännössä tapa on ymmärrettävä kunnan hallintomenettelyn kannalta. Viranhaltija tekee usein päätösehdotuksen pakkokeinomenettelystä toimielimelle, jonka esittelijänä hän toimii kaikissa niissä tapauksissa, joissa toimivaltaa ei ole delegoitu viranhaltijalle. Valmisteluvaiheessa viranhaltija toteuttaa myös kuulemisen käyttäen valmistelemaansa esitystä. Kuulemismenettelyn jälkeen esittelijä vie ehdotuksensa toimielimen käsiteltäväksi, jolloin päätösehdotus muuttuu päätökseksi vasta toimielimen käsittelyssä. Menettelyllä pyritään nopeuttamaan asian käsittelyä, koska vaihtoehtona olisi jo kuulemismenettelyn käsitteleminen toimielimessä. Kuuleminen tulisi kuitenkin toteuttaa muulla tapaa kuin päätösehdotusta käyttäen. Tilanteissa, joissa toimivalta on delegoitu viranhaltijalle tilanne on selkeämpi; viranhaltija voi suorittaa kuulemismenettelyn varsinaista asiaa, havaittuja puutteita tai lain rikkomuksia koskien ja tämän jälkeen tehdä päätöksen viranhaltijapäätöksenä.

Tutkimusaineistossa oli useita tapauksia, joissa kuuleminen oli kohdistettu nimenomaan päätösehdotukseen:

Kuuleminen asian päätösluonnoksesta: Liitteenä olevan päätösesityksen mukainen asia on vireillä X:n kaupungin terveydensuojelussa. Mikäli teillä on asiaan jotain huomautettavaa, voitte esittää asianne kirjallisesti x.x.2004 mennessä. Vastineenne puuttuminen ei estä asianne käsittelyä. (Tapaus nro 131)

Kuulemisesta ympäristöterveydenhuollossa säädetään myös kumotussa terveydensuojeluasetuksessa ilmoituksenvaraista toimintaa koskevan menettelyn yhteydessä.

Lain 2. luvun 6 §:n mukaan:

Kunnan terveydensuojeluviranomaisen ilmoituksen johdosta tekemästä päätöksestä tulee käydä ilmi ainakin seuraavaa:

- 1) toiminnanharjoittajan nimi ja laitoksen tai siihen rinnastettavan toiminnan sijainti;
- 2) pyydetty lausunnot;
- 3) tarkastukset;
- 4) *selvitys toiminnanharjoittajan kuulemisesta;*
- 5) selvitys terveydensuojelulain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua *merkittävää terveyshaittaa aiheuttavan toiminnan asianosaisten kuulemisesta* ja asian vireilläolosta ilmoittamisesta;
- 6) annetut mahdolliset määräykset tai toimintaa koskeva kielto ja niiden perustelut sekä mahdollisten tutkimusten ja selvitysten tulokset; sekä
- 7) valitusosoitus.

Kuuleminen on keskeinen menettelyllinen seikka myös esimerkiksi uhkasakkoa asetettaessa ja tuomittaessa.³²⁰

AOK 1070/1/00:

Huoltoaseman kiinteistön itäreunalle oli 1980-luvun alussa annetuissa poikkeusluvassa ja rakennusluvassa määrätty kantelijan tilan suojaamiseksi suojapuustovyöhyke. Rakennustarkastajan vuonna 1997 antaman rakennusluvan perusteella tälle suojapuustovyöhykkeelle on vuoden 2000 syksyllä rakennettu 11 raskaan liikenteen ajoneuvon paikoitusalue, jota ilmeisesti on ryhdytty käyttämään heti sen valmistuttua alkuvuodesta 2001. Rakennusluvan myöntämisestä oli edeltänyt ympäristölupapäätös, jossa oli myönnetty naapurusoikeudellinen sijoitusratkaisu huoltoaseman laajennukselle. Kantelijan mukaan häntä ei ollut kuultu kumpaakaan päätöstä tehtäessä ja päätökset olivat viranomaisten käsityksen mukaan lainvoimaisia vielä syksyyn 2001 saakka, jolloin epäily ympäristöluvan lainvoimaisuudesta heräsi ja kantelijalle annettiin valitusosoitus.

Kanteluasian vireillä ollessa hallinto-oikeus kumosi ympäristölupapäätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuulemisvirheen vuoksi. Asia oli otettu tutkittavaksi runsaan kolmen vuoden kuluttua päätöksen tekemisestä, koska päätöstä ei ollut aikanaan annettu tiedoksi lain edellyttämällä tavalla eikä päätös näin ollen ollut lainvoimainen. Koska kantelua tutkittaessa lisäksi ilmeni, että ympäristölupapäätöksen sisällöstä oli epäselvyyttä ja erilaisia tulkintoja eri viranomaisten kesken ja että ne johtuivat ympäristölupapäätöksen ja -hakemuksen epäselvyydestä ja tulkinnanvaraisuudesta, kiinnitti apulaisoikeuskansleri ympäristönsuojeluviranomaisten huomiota hallintomenettelyssä tapahtuneisiin virheisiin.

³²⁰ Jukarainen, RV 3/1987 s. 19 ja RV 3/1991 s. 29

Rakennuslautakunta oli kokouksessaan kehottanut rakentajaa hakemaan rakennusluvan aloittamalleen lisärakentamiselle ja määrännyt luvattoman rakennustyön keskeytettäväksi. Siltä osin rakennustyöt oli määrätty keskeytettäväksi, rakentajaa ei ollut kuultu. Ratkaisussa on katsottu, että kuuleminen olisi voitu suorittaa esimerkiksi siinä katselmuksessa, jonka rakennustarkastaja ilmoitti suorittaneensa ennen rakennuslautakunnan kokousta, niin, että rakentajalle olisi ilmoitettu katselmuksesta ja hänelle olisi varattu tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta (AOK 881/1/95).

Lainvoimainen päätöskin voidaan poistaa tai purkaa kuulemisvirheen vuoksi (HL 60 ja 63 §) niin sanotun ylimääräisen eli prosessuaalisen muutoksenhaun keinoin. Prosessuaalinen muutoksenhaku tarkoittaa menettelyä, jossa jo lainvoiman saanut päätös kumotaan virheellisen menettelyn vuoksi.³²¹ Kumoamisen edellytyksenä ei tarvitse olla se, että kuulematta jättämisen voidaan selvästi katsoa vaikuttaneen päätöksen lopputulokseen. Kumoamiseen riittää se, että päätös loukkaa asianosaisten oikeutta, ts. on kumoamisen hakijalle vastainen. Kuulemisvirheen merkittävydestä kertoo myös se, että muiden menettelyvirheiden osalta kumoamisen edellytyksenä on, että virhe on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.³²² Kuulemisvirhe on hallintolainkäyttölaissa selvästi nostettu muita perusteita korostuneempaan asemaan.³²³

Kuulemismenettelystä pakkokeinotilanteissa säädetään myös ympäristönsuojelulaissa (86 § toiminnan keskeyttäminen ja 91 § kuuleminen). Hallituksen esityksen mukaan 86 §:n mukaan ennen toimenpiteiden suorittamista tulisi *tarvittaessa* kuulla asianosaista. Edelleen 91 §:n mukaan kuuleminen ei olisi kuitenkaan yleensä tarpeen 86 §:n mukaista välitöntä hallintopakkoa käytettäessä asian luonteen vuoksi.³²⁴ Vaikka säännös on luonteeltaan esimerkiksi haltuunottoa vastaava luonteeltaan, ei ympäristöterveydenhuollon lainsäädännöstä kuitenkaan löydy vastaavaa mainintaa kuulemismenettelystä. Mielenkiintoista onkin pohtia, voitaisiinko ympäristöterveydenhuollon välitöntä hallintopakkoa lähestyvien toimenpiteiden – kuten edellä mainittu terveysvaara-tilanne tai haltuunotto – tulkita ympäristönsuojelulain kuulemismenettelyä vastaavalla tavalla? Oikeuskäytäntö ei kuitenkaan anna viitteitä tällaisesta tulkinnasta, joten pohdittavaksi jää jälleen läheisten oikeudenalojen lainsäädännön eroavaisuus.

³²¹ Päätös voidaan prosessuaalisen kantelun johdosta poistaa jos sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuksiaan. Hallintolainkäyttölaki (585/1996) 59 §. Kanteluperusteena voi olla myös asiaa käsiteltäessä tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Ks. Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 491, Kuusiniemi ym., Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja s. 388

³²² Hallberg ym. Hallintolainkäyttölaki s. 253, 374

³²³ Tarukannel & Jukarainen, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa s. 319

³²⁴ Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi 84/1999

Päätöksen sisältö (HL 44 §)

Kirjallisesta päätöksestä on *selvästi käytävä ilmi* (44 §)

- 1.) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta
- 2.) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu
- 3.) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on velvoitettu
- 4.) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja

Päätöksen on oltava riittävän selkeä. Selkeysvaatimus edellyttää päätökseltä sekä ajatuksellista että kielellistä ymmärrettävyyttä.³²⁵ Päätöksen on oltava yksiselitteinen ja ymmärrettävästi kirjoitettu. Velvoitteet on yksilöitävä eikä ratkaisussa saa esittää vaihtoehtoisia lopputuloksia. Päätökseen liitettävät ehdot sen sijaan voivat sisältää vaihtoehtoisiaakin määräyksiä tai tapoja korjata havaitut epäkohdat. Myös ehdot ja määräykset on esitettävä selkeästi ja ymmärrettävästi. Jos ehtojen asettamiselle on suora valtuutus laista, ehtojen on oltava suorassa asiayhteydessä toimintaan nähden. Jos taas laki ei suoraan valtuuta ehtojen asettamiseen, päätökseen voi liittää vain sellaisia ehtoja, jotka ovat välttämättömiä niiden tarkoituksien kannalta, joiden saavuttamiseksi elinkeino on säädetty luvanvaraiseksi³²⁶.

Pääsääntöisesti päätös annetaan kirjallisena. Mikäli päätös on annettu kiireellisenä suullisesti, on se annettava kuitenkin viipymättä myös kirjallisena. Muutoksenhaku-aika alkaa vasta kirjallisen päätöksen tiedoksisaamisesta (HL 43.3 §).

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu myös *hyvän kielenkäytön vaatimus*. Hallintolain 9 §:ssä asia esitetään näin: ” *Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.* ” Hallinnossa asioivan kannalta on tärkeää, että viranomaisen käyttämä kieli mahdollistaa asiallisen, joustavan ja tehokkaan asioinnin. Hyvän kielenkäytön vaatimus on lähinnä laatuvaatimus. Viranomaisen käyttämän kielen on oltava myös tahdikasta ja asiakasta kunnioittavaa.

Asiakkaan oikeusturvan kannalta on myös oleellista, että hän ymmärtää viranomaisen käyttämät ilmiäiset ja päätöksen sisällön.³²⁷ Esimerkiksi päätöksen tai asian ratkaisun tekstin

³²⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002

³²⁶ Ks. Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä s. 172-175

³²⁷ Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 169

tulee olla johdonmukaista ja mahdollisimman selkeitä kokonaisuuksia muodostavaa. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi hyvän kielenkäytön vaatimus ilmenee *yksiselitteisyyden* vaatimuksena. Tämä tarkoittaa sitä, että tekstin on oltava yksiselitteisesti ymmärrettävää ilman erilaisia tulkinnanmahdollisuuksia.³²⁸

Oikeuskanslerin ratkaisussa AOK 881/1/95 käsitellään virkamiehen kielenkäyttöä. Ratkaisussa todetaan, että asianmukainen virkakieli edellyttää, että asianosaista pidättäydytään luonnehtimasta erilaisilla puhekielessä käytettävillä lainvastaiseen tai muutoin moitittavaan menettelyyn pohjautuvilla nimityksillä silloinkin, kun asianosaisen toiminta virkamiehen tai viranomaisen mielestä on osoitus tällaisesta menettelystä. Näin on asianlaita erityisesti vireillä olevassa asiassa. Ratkaisussa on katsottu, että tällaisten nimitysten käyttäminen edes sitaateissa, kuten oli tapahtunut, ei hyvin soveltunut rakennustarkastajan antamaan selvitykseen.

Päätöksen perusteleminen (HL 45 §)

45 §:n mukaan *päätös on perusteltava*. Perustelemisselvollisuus on keskeinen hyvän hallinnon vaatimus. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu lailla turvattuihin oikeusturvatakeisiin ja on hyvän hallinnon tae.³²⁹ Päätöksen perusteleminen on oleellista paitsi oikeusturvan myös päätöksenteon varmuuden ja avoimuuden kannalta.³³⁰ Ryynäsen mukaan päätöksen perusteleminen on ainoa keino taata rationaaliselle pohjalle rakentuva oikeusturva yhteiskunnassa.³³¹ Tämä on ehkä hieman liioiteltu kannanotto. Mielestäni oikeusturva rakentuu kaikista osatekijöistä yhteensä, eikä perusteluvollisuutta voida nostaa esimerkiksi kuulemisen tai muutoksenhaun edelle.

Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perusteluvollisuuden tarkoitus on edistää hyvää ja avointa hallintoa, turvata asianosaisen oikeusturva sekä varmistaa, että viranomaisen harkintavaltaa on käytetty lain ja oikeusperiaatteiden mukaisesti. Selkeä perustelu myös lisää luottamusta hallintotoimia kohtaan.³³² Perustelemisen merkitys liittyy myös yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista tai

³²⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002

³²⁹ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 206

³³⁰ Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 305-306

³³¹ Ryynänen, Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 165-171

³³² Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002

sen loukkaamista arvioitaessa suoritetaan vertailua samankaltaisten tapausten välillä. Vertailua ei ole mahdollista suorittaa ilman päätöksen perusteluja.

Perusteluvollisuus on korostunut viime vuosina perusoikeusuudistuksen ja EY-oikeuden vaikutuksesta.³³³ Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ainakin yksityisten oikeussubjektien kannalta merkittävät päätökset on perusteltava. Perusteluvollisuus konkretisoituu erityisesti silloin, kun yhteisön oikeutta koskeva päätös on yksityisen kannalta kielteinen tai jollain tavoin oikeuksia rajoittava. Perusteluvollisuus edellyttää riittävän tiedon antamista, jotta päätöksen kohteena oleva yksilö voi pyrkiä toteuttamaan oikeuttaan.³³⁴ Pakkokeinomenettelyssä perusteluvollisuus on erityisen merkittävä, koska kyseessä on usein voimakkaasti yksilön tai toiminnanharjoittajan oikeuksia rajoittava päätös. Erityisesti usein päätöksen perusteena olevan terveyshaitan tai terveysvaaran olemassaolo on pystyttävä perustelemaan riittävästi.

Sovellettujen säännösten esittäminen päätöksen perusteluissa täyttää hallinnon lainalaisuuden vaatimuksen ja lienee usein rutiinia päätöksenteossa. Perusteluvaatimusta ei kuitenkaan täyty pelkkä sovellettavan lain nimen ilmoittaminen. Tutkimusaineistoon sisältyi neljä tapausta, joissa pakkokeinopäätöksen perusteluina oli käytetty ainoastaan sovellettavien lakien ja asetusten nimiä ja viitetietoja. Erilaisten ratkaisuun vaikuttaneiden seikkojen ilmoittaminen tyhjentävällä ja ymmärrettävällä tavalla ei taas ole yhtä yksinkertainen asia toteutettavaksi. Kuitenkin perustelut on laadittava, vaikka päätöksen perusteena käytettävä säädös sallisi hyvinkin laajan viranomaisen harkintavallan. Päätökselle asetettu muutoksenhakukieltokaan ei poista perusteluvaatimusta. Perustelujen on oltava riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä.³³⁵

Ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä päätösten perusteluina käytetään usein tarkastuksissa tehtyjä havaintoja sekä havaintojen vertaamista lainsäädännön vaatimuksiin. Tämä käy ilmi seuraavasta asunnon käyttökieltopäätöksestä:

Päätöksen perustelut: Asunnossa on silminhavaittava kosteusvaurio joka vaatii korjaamista. Pinnoilla havaittu silminhavaittavaa homekasvustoa. Kosteusvaurioituneita kohtia on vaikea osastoida remontoinnin ajaksi, purkutyöstä leviää pölyä huoneistoon. Kosteusvaurion kokonaislaajuus ja syy on vielä selvittämättä. (Tapaus nro 84)

³³³ Hautamäki, Hyvän hallinnon toteuttaminen s.76-

³³⁴ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

³³⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

Perusteluvelvollisuuteen on kiinnitetty huomiota myös muussa oikeuskäytännössä:

AOKS 246/1/02 toteaa: Hallintomenettelylaki edellyttää, että päätös on perusteltava. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintomenettelylaiksi todetaan, että hallintopäätökselle olisi esitettävä tosiasiaperustelu ja oikeudellinen perustelu. Perustelemisselvollisuuteen ei vaikuta, onko asia ratkaistu laillisuus- vai tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla.

Kysymyksessä oli yritystoiminnan tukemisesta annetun lain mukaisen valtionavustuksen myöntäminen. Laissa oli säädetty tuen myöntämisperiaatteet. Työvoima- ja elinkeinokeskus käsitteli hakemuksen ja teki päätöksensä sille myönnetyn harkintavallan puitteissa. Työvoima- ja elinkeinokeskus ei ollut jättänyt päätöstä perustelematta, mutta päätös oli perusteltu hyvin niukasti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen on viitaten perustuslain ja hallintomenettelylain säännöksiin todennut, että oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että hallintopäätöksen perustelut ovat riittävän tarkat ja yksityiskohtaiset. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksessä olisi ollut paikallaan vastata esitettyä yksityiskohtaisemmin perusteluihin.

Perusteluista on myös selvästi käytävä ilmi päätöksen kohteena olevan asian, ominaisuuden tai olosuhteen yhteys esitettyyn tai epäiltyyn terveyshaittaan tai –vaaraan. Koska päätöksenteossa lähtökohtaisesti on useita tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehtoja, on perustelu tärkeä myös muutoksenhaun kannalta.³³⁶ Hyvin perusteltu päätös helpottaa muutoksenhakuasian käsittelyä, kun tuomioistuimella on jo valmiina tiedossaan ne seikat, joiden perusteella viranomainen on ratkaissut asian. Samoin tuomioistuin saa perusteluista selville, mihin seikkoihin asian ratkaissut viranomainen on kiinnittänyt huomiota ja minkä merkityksen se on niille antanut.³³⁷

Kieliasussa tulisi kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että käytetty kieli on mahdollisimman ymmärrettävää. Perustelu on riittämätön, jos päätöksessä todetaan ainoastaan, ”...ei voida katsoa täyttävän vaadittuja edellytyksiä”, ellei vaadittuja edellytyksiä ole toisaalla päätöksessä yksilöity tarkemmin.³³⁸ Perusteluvaatimusta ei myöskään täytä päätös, jossa vain todetaan lain mukaisten edellytysten jääneen täyttymättä.³³⁹

Päätöksen perusteluna oli käytetty elintarvikelain (23/2006) tekstiä, jonka mukaan lainsäädännön tarkoituksena on

³³⁶ Ryytänen, Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 165-171

³³⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

³³⁸ Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 247-249

³³⁹ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 206-209

1. varmistaa elintarvikkeiden ja niiden käsittelyn turvallisuus sekä elintarvikkeiden hyvä terveydellinen ja muu elintarvikemääräysten mukainen laatu
2. varmistaa, että elintarvikkeista annettava tieto on totuudenmukaista ja riittävää eikä johda harhaan
3. suojata kuluttajaa elintarvikemääräysten vastaisten elintarvikkeiden aiheuttamilta terveysvaaroilta ja taloudellisilta tappioilta
4. varmistaa elintarvikkeen jäljitettävyyden. (Tapaus nro 163)

AOK 827/1/03: Kantelija oli kirjoituksessaan arvostellut Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston hänen kuntoutushakemukseensa antamaa päätöstä, koska hakemus oli hylätty sillä perusteella, että hakemuksia oli liian paljon.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että lainkohta jättää asian ratkaisijalle paljon harkintavaltaa, minkä vuoksi päätöksen perustelujen merkitys ja niiden informatiivisuuden vaatimus oli tapauksessa korostunut. Toimiston päätös ei sisältänyt hakijan hakemukseen liittyviä yksilöllisiä perusteita hakemuksen hylkäämiselle. Päätös ei siten täyttänyt hallintopäätöksen perusteluille perustuslain 21 §:n 2 momentissa asetettuja ja päätöksentekoaajankohtana voimassa olleessa hallintomenettelylaissa säädettyjä vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston huomiota päätöksen perusteleminen asetettaviin vaatimuksiin.

Voidaan siis sanoa, että perustelujen on myös oltava riittävän yksilöllisiä juuri kyseisen päätöksen kannalta.

Perustelu voidaan poikkeuksellisesti jättää pois, mikäli tärkeä yleinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista tai jos perustelu muusta erityisestä syystä on ilmeisen tarpeetonta.³⁴⁰ Tarpeettomuutta on kuitenkin tässäkin arvioitava ensisijaisesti asianosaisen oikeusturvan ja tiedonsaantitarpeen kannalta.³⁴¹ Säännös asettaa perusteluvollisuudesta poikkeamisen edellytykseksi sekä yleisen tai yksityisen edun merkittävyyden että sen, että päätös on annettava välittömästi.³⁴² Tämä on kuitenkin hyvin vaikeasti määriteltävä tilanne. Molempien seikkojen tulee täytyä selkeästi. Hallituksen esityksessä yleisen edun määrittäminen sidotaan lisäksi intressivertailuun eli erilaiset intressit tasapuolisesti huomioon ottavaan ratkaisuun. Tärkeä yleinen etu voi olla esimerkiksi elintarvikkeen turvallisuus.

³⁴⁰ Voidaan pohtia, mikä on tärkeä yleinen etu ympäristöterveydenhuollossa? *Mäenpää* määrittelee julkisen tai yleisen edun yhteiskunnan ja kansalaisten kokonaisuudeksi (ks. Hallinto-oikeus s. 22) Toisaalla tutkimuksessa käy ilmi, että yleinen etu voi olla myös esimerkiksi ihmisten terveyden suojaaminen.

³⁴¹ *Mäenpää*, Hallinto-oikeus s. 373

³⁴² Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

Päätöksen antaminen esimerkiksi valvontatoimen yhteydessä saattaa yksittäistapauksessa edellyttää yleisen edun kannalta päätöksen välitöntä antamista.³⁴³ Perustelujen laatimisen vaikeus tai työläys ei oikeuta jättämään perusteluja pois, ei myöskään salassapitoon vetoaminen. Lähtökohtaisesti asianosaisella on aina oikeus saada perusteltu päätös. Erityisen tärkeässä asemassa perustelut ovat silloin, jos viranomaisen päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön nähden.³⁴⁴

Tutkimusaineistoon sisältyvissä hallinto-oikeuksien ratkaisuissa oli usein kiinnitetty huomiota perustelujen puuttumisen. Ratkaisuja käsitellään tarkemmin luvussa Pakkokeinomenettelyn vaikuttavuus. Tutkimusaineistoon sisältyvissä viranhaltijoiden hallintopäätöksissä asiaperustelut oli esitetty vuosia 2002-2005 käsittelevässä tutkimusaineistossa 93 % ja vuoden 2006 asiakirjoja käsittelevässä aineistossa 90 %:ssa ja perusteena käytetyt lainkohdat ensimmäisessä vaiheessa 84 % ja toisessa vaiheessa 75 %:ssa tapauksia. Tuloksia käsitellään tarkemmin pääluvuissa V ja VI.

Terveydensuojeluasetuksen (1280/1994) 17 §

Tässä yhteydessä käsitellään lyhyesti myös terveydensuojeluasetuksen (1280/1994) 17 pykälää. Kyseistä pykälää sivuttiin jo aiemmin (Helsingin hallinto-oikeuden päätös 02/0310/5). Hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa viitattiin terveydensuojeluasetuksen 17 §:ään. Pykälän alkuosa käsittelee asuntoon tai muuhun oleskelutilaan tehtävää tarkastusta. Sen mukaan asuntoon tai muuhun oleskelutilaan tehdystä tarkastuksesta tulee laatia pöytäkirja.

Toisesta momentista alkaen pykälä käsittelee terveydensuojelulain nojalla annettuja kieltoja ja määräyksiä:

Ennen terveydensuojelulain 27 ja 51 §:n mukaisen kiellon tai määräyksen antamista kunnan terveydensuojeluviranomaisen on varattava asunnon tai muun oleskeluun käytettävän tilan omistajalle ja haltijalle sekä sille, jonka menettely tai toimenpide on syynä todettuun epäkohtaan, tilaisuus tulla kuulluksi.

Kunnan terveydensuojeluviranomaisen antamasta terveydensuojelulain 27 ja 51 §:n mukaisesta kiellosta tai määräyksestä tulee käydä ilmi ainakin seuraavaa:

³⁴³ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

³⁴⁴ Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 247-249

1. se, johon päätös kohdistuu ja hänen yhteystietonsa
2. tehdyt tarkastukset ja tutkimukset
3. asianosaisen kuuleminen
4. todettu terveyshaitta ja haitan yhteys menettelyyn tai toimenpiteeseen, joka on todettu syyksi epäkohtaan
5. päävelvoite epäkohdan poistamiseksi tai rajoittamiseksi sekä määräaika haitan poistamiseen
6. mahdollinen hallintopakko päävelvoitteen laiminlyönnin varalle ja
7. valitusosoitus

Pykälän kieltoa ja määräystä koskevat kohdat 1, 3, 6 ja 7 ovat samansisältöiset hallintolain 6. ja 7. lukujen kanssa. Kohdat 2 ja 4 liittyvät myös päätöksen perustelemisselvollisuuteen. Päätöksen perusteena käytetyn terveyshaitan olemassaolo on pystyttävä todistamaan riittävän luotettavasti joko havainnoilla (tehdyt tarkastukset) tai tutkimuksilla. Lisäksi tulee selvittää haitan yhteys menettelyyn tai toimenpiteeseen, joka on todettu haitan syyksi. Viranomaisen ei siis voi terveydensuojeluasetuksen 17 §:n mukaan perustella päätöstään ainoastaan oman, subjektiivisen näkemyksensä mukaan, vaan haitta ja sen merkittävyys ja yhteys epäkohtaan on voitava todistaa. Todistamiseen soveltuvat tehdyt mittaukset ja muut dokumentit, esimerkiksi valokuvat ja lääkärinlausunnot.³⁴⁵

Ongelmallinen tilanne syntyy, jos terveyshaitta ja sen yhteys haitan syyksi todettuun menettelyyn on todettu vain aistinvaraisesti esimerkiksi tarkastuskäynnin yhteydessä. Vaarana tällaisen päätöksen kohdalla on perustelujen riittämättömyys. Valitusmenettelyssä päätös voidaan kumota tällä perusteella. Kysymys on siis myös valvonnan kohteiden oikeusturvasta: viranomaisen näkemys terveyshaitan vakavuudesta ja merkittävyydestä saattaa vaihdella viranhaltijakohtaisesti.

Ohjeet oikaisukeinojen käyttämisestä ja valitusosoitus (HL 46 ja 47 §)

Perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada oikeusturvaa kohdistuu oikeusturvaa tarvitsevan oikeutta tai velvollisuutta koskevaan päätökseen.³⁴⁶ Jälkikäteinen eli repressiivinen oikeussuoja tarkoittaa mahdollisuutta saattaa virkatoimen kuten hallintopäätöksen teon oikeellisuus jälkikäteen ylemmän viranomaisen tutkittavaksi. Toimet, joilla virheellinen hallintopäätös saadaan korjatuksi, muodostavat oikeussuojajärjestelmän keskeisen osan.³⁴⁷

³⁴⁵ Lääkäri on voinut todeta asunnossa oleskelevien oireiden aiheutuvan tai todennäköisesti johtuvan todetuista homevaurioista. Myös vasta-ainemäärityksiä voidaan tehdä (spesifiset IgG-vasta-aineet)

³⁴⁶ Mäenpää, Hallintoprosessioikeus s. 257

³⁴⁷ Sääski, Vornanen, Asikainen, Yhteiskunta ja hallinto s. 148

Erityisesti jos viranomaisella on asiassa laajaa harkintavaltaa, valitusmahdollisuus voi olla tarpeen paitsi oikeusturvan toteuttamiseksi myös viranomaistoiminnan asianmukaisuuden valvomiseksi, hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamisen arvioimiseksi ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.³⁴⁸ Ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä valitusmahdollisuus on siis oikeusturvanäkökulman lisäksi merkittävässä roolissa myös menettelyn laadullisten kriteerien valvonnassa.

Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä (46 §) ja *valitusosoitus* (47 §) on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Valitusosoituksella tarkoitetaan päätökseen liittyvää ilmoitusta siitä, saako ja millä tavalla päätökseen tyytymätön hakea siihen valittamalla muutosta.³⁴⁹ Valitusosoituksessa on mainittava valitusviranomainen, viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa on myös selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Valitusosoituksen tarkoituksena on ohjata valittajaa toimimaan oikein valituksen tekemisessä.³⁵⁰ Muutoksenhaku aika alkaa kulua vasta valitusosoituksen antamisesta. Mikäli valitusosoitus puuttuu, ei valitusaika ala kulua eikä päätös siten saavuta lainvoimaisuutta.³⁵¹

Eduskunnan oikeusasiamiehelle on kanneltu elintarvikehuoneiston valvontaa koskevassa asiassa. Toiminnanharjoittaja on tehnyt oikaisuvaatimuksen terveysvalvonnan johtajan päätöksestä hyväksyä toiminta vain määräajan loppuun asti. Oikaisuvaatimuksessa on vaadittu päätöstä muutettavaksi siten, että toimintaa olisi voitu jatkaa toistaiseksi tai että määräaikaa olisi jatkettu vähintään neljällä vuodella.

Terveystarkastaja on palauttanut oikaisuvaatimuksen kirjeellä. Kirjeessä todetaan mm. että ”oikaisuvaatimuksenne palautetaan aiheettomana”. Selvityksen mukaan oikaisuvaatimus palautettiin, koska oikaisuvaatimusaika oli umpeutunut jo noin puoli vuotta aikaisemmin ja riittävällä varmuudella osoitettiin, että kantelija on kyseisen päätöksen saanut.

Oikeusasiamiehen ratkaisun (EOA 967/2001) mukaan ”oikaisuvaatimuksen johdosta on joka tapauksessa annettava oikaisuvaatimusasian ratkaisemiseen toimivaltaisen viranomaisen (eli tässä tapauksessa sosiaali- ja terveystarkastajan) päätös, vaikka päätöksessä vain todettaisiinkin, että oikaisuvaatimus jätetään myöhästyneenä tutkimatta. Myös tutkimattajättämisspäätökseen liitetään luonnollisesti valitusosoitus.

Edellä esitetyn perusteella katson, että terveystarkastaja ylitti toimivaltansa, kun hän palautti oikaisuvaatimuksen.”

³⁴⁸ Mäenpää, Hallintoprosessioikeus s. 130

³⁴⁹ Hallberg ym. Hallintolainkäyttölaki s. 166

³⁵⁰ Harjula, Laakso, Kunnan hallintomenettely s. 91

³⁵¹ Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 429-430, Hallberg ym., Hallintolainkäyttölaki s. 221

Oikaisuvaatimuksen voi tehdä päätökseen tyytymätön sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella.³⁵² Oikaisuvaatimus voidaan tehdä lautakunnan, jaoston tai viranhaltijan päätöksestä.³⁵³ Oikaisuvaatimuksessa voidaan ajatella enemmänkin olevan kysymys asian käsittelystä uudelleen kunnan hallintoelimessä kuin varsinaisesta muutoksenhakujärjestelmän mukaisesta menettelystä.³⁵⁴

Ilmoitus valituskiellosta ja valituskelvottomuudesta (HL 48 §)

Valituskiellolla tarkoitetaan lakiin sisältyvää säännöstä, jonka mukaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.³⁵⁵ Jos valittaminen on erityisen säännöksen nojalla kielletty tai päätös ei ole valituskelpoinen, päätökseen on sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista (48 §, *ilmoitus valituskiellosta ja valituskelvottomuudesta*).³⁵⁶ Valituskielto voi koskea esimerkiksi tilannetta, jossa päätös on ensin pyrittävä korjaamaan oikaisuvaatimuksella.³⁵⁷ Päätöksestä, josta voi tehdä oikaisuvaatimuksen, ei voi valittaa, vaan valitus voidaan tehdä vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä.³⁵⁸ Päätökseen, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa ei saa kuntalain 91 §:n mukaan hakea muutosta. Oikeuskäytännössä on katsottu myös, että erilaiset kehotukset ja muistutukset, joissa viitataan vain yleisesti lainsäädännöstä ilmenevään velvoitteeseen ja joihin ei liity oikeusseuraamuksia, eivät ole valituskelpoisia. Kuitenkin viranomaisen kehotus saattaa olla valituskelpoinen ja näin on yleensä ympäristöterveydenhuollon kehotuksissa. Kehotuksen sisältävä päätös on valituskelpoinen silloin, jos laiminlyönnistä aiheutuu oikeusseuraamuksia.³⁵⁹

³⁵² Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 481. Mäenpään mukaan valituksia tehdään käytännössä varsin harvoin pelkästään tarkoituksenmukaisuusperusteella ja tällaisen valituksen menestymisen mahdollisuudet ovat niukat. Ks. Hallinto-oikeus s. 461

³⁵³ Ounasvirta, Brännkärr, Toimiva kunta s. 92

³⁵⁴ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 257

³⁵⁵ Mäenpää, Hallintoprosessioikeus s. 162

³⁵⁶ Hallintolainkäyttölaki 586/1996. Mäenpään mukaan valituskieltojen merkitys on julkishallinnossa suhteellisen pieni. Ks. Hallinto-oikeus s. 456. Ks. myös Tarukannel & Jukarainen, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa s. 181

³⁵⁷ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 473

³⁵⁸ Harjula, Prättälä, Kuntalaki –tausta ja tulkinnat s. 515

³⁵⁹ Hallberg ym. Hallintolainkäyttölaki s. 87-88

Tiedoksiantovelvollisuus (HL 54 §)

Viranomaisella on velvollisuus hallintolain 54 §:n mukaan viipymättä antaa tiedoksi tekemänsä hallintopäätöksen asiakirjat sille, jonka oikeusasemaa päätös koskee. Säännöksellä sekä varmistetaan asianosaisen oikeusturva eli häntä koskevan päätöksen tiedoksisaaminen että osoitetaan oikaisuvaatimus- ja valitusajan alkaminen.³⁶⁰ Asiakirja annetaan tiedoksi joko alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Tiedoksiannosta vastaa yleensä asian ratkaissut viranomainen. Tiedoksianto on päätöksen toteuttamisen yleinen edellytys. Päätös on täytäntöönpanokelpoinen vasta, kun päätöksen kohteena oleva asianosainen on saanut siitä tiedon.³⁶¹ Samoin päätöksen oikeusvaikutukset alkavat toteutua vasta tiedoksiannon jälkeen.

Tiedoksiantomenettelyä ohjaa hallintolain 55 §. Päätös annetaan pääsääntöisesti tiedoksi *tavallisella tiedoksiannolla* postitse kirjeenä. Kuitenkin hallintolain mukaan todisteellista tiedonantoa tulee käyttää aina, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaamisesta alkaa kulua valitusaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika (HL 60 §). Todisteellinen tiedonanto annetaan joko postitse saantitodistuksella, luovuttamalla henkilökohtaisesti tai haastetiedoksiantona haastemiestä käyttäen.³⁶² Todisteellisen tiedoksiannon sääntelyn tarkoituksena on rajoittaa todisteellisten tiedoksiantotapojen käyttöä mahdollisimman vähäiseksi. Yleisten oikeusturvaperiaatteiden kannalta todisteellisesta tiedoksiannosta ei kuitenkaan voida luopua. Saantitodistusmenettelyyn katsotaan usein liittyvän merkittäviä käytännön ongelmia. Menettelyä on yleisesti pidetty hitaana, kustannuksiltaan kalliina ja sekä tiedoksiannon toimittajan että vastaanottajan kannalta työläänä tiedoksiantotapana.

Pykälän 1 momentin tarkoituksena on siis rajoittaa ja täsmentää saantitodistusmenettelyn käyttöalaa.³⁶³ Velvoittavia päätöksiä ovat kaikki sellaiset päätökset, joissa asetetaan jokin toiminnallinen velvoite. Saantitodistusta vastaan toimitettavassa tiedoksiannossa käytetään vahvistettua saantitodistuslomaketta. Menettelyssä lähettäjä saa todistuksen siitä, että lähetyks on luovutettu vastaanottajalle. Saantitodistuksesta tulee käydä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksisaamisen ajankohta.

³⁶⁰ Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 486-487, 490-491

³⁶¹ Ks. Harjula, Laakso, Kunnan hallintomenettely s. 79-81 ja Sääski, Vornanen, Asikainen, Yhteiskunta ja hallinto s. 147, 149

³⁶² Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 231

³⁶³ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002

Yhtenä saantitodistusmenettelyn keskeisistä ongelmista on pidetty lähetysten noutamatta jättämistä.³⁶⁴ Monissa tapauksissa asianosainen on ennalta tietoinen päätöksen kielteisyydestä.

Vastuu päätöksen tiedoksiannosta on kuitenkin aina viranomaisella.

Tämä käy ilmi seuraavasta Uudenmaan lääninoikeuden päätöksestä (Uudenmaan LO 1999 T 174/5).

Ennen uhkasakon asettamista yhtiöltä oli pyydetty selitystä saantitodistusta vastaan lähetetyllä kirjeellä. Lähetys oli palautettu ympäristövirastoon, koska sitä ei ollut noudettu määräaikana. Tämän jälkeen yhtiölle lähetettiin uusi selityspyyntö tavallisena kirjeenä. Yhtiö kiisti saaneensa kumpakaan selityspyyntöä tiedokseen.

Tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan erityistiedoksianto voidaan toimittaa myös siten, että asiakirja toimitetaan asianomaiselle postitse kirjaamattomassa kirjeessä. Jollei muuta näytetä, tiedoksisaannin katsotaan tällöin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun asiakirja on annettu postin kuljetettavaksi.

Asiassa ei ollut esitetty selvitystä siitä, että yhtiö olisi saanut tiedon sille osoitetuista kuulemiskirjeistä. Vastoin yhtiön kiistämistä sen ei voitu katsoa saaneen kuulumiskirjeitä tiedokseen. Yhtiölle ei siten ollut varattu asianmukaisesti tilaisuutta selityksen antamiseen. Asiassa oli tältä osin tapahtunut menettelyvirhe.

Tiedoksianto on voitu myös huomioida päätöksessä esimerkiksi määräajan pituuden osalta:

Valvontajaoston x.x.xxxx antama päätös on lähetetty X X:lle saantitodistusta vastaan. X ei ole noutanut lähetystä. Päätöksessä annettu määräaika vaadittujen toimenpiteiden toteuttamiselle oli x.x.xxxx mennessä. Koska X ei ole saanut päätöstä tiedokseen ajoissa, on annetun määräajan pidentäminen tarpeen, jotta määrätyt toimenpiteet voidaan kohtuudella toteuttaa määräajassa. Valvontajaosto muuttaa antamaansa päätöstä korjaustoimenpiteiden toteuttamiseksi annetun määräajan osalta. (Tapaus nro 26)

Pykälässä on myös säädetty viranomaiselle mahdollisuus luovuttaa asiakirja vastaanottajalle henkilökohtaisesti.³⁶⁵ Asiakirjan noutamista voidaan eräissä tilanteissa pitää muita todisteellisia tiedoksiantotapoja yksinkertaisempänä keinona antaa asiakirja tiedoksi.

³⁶⁴ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

³⁶⁵ Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

Asiakirjan noutaminen on siten vaihtoehto asiakirjan lähettämiseksi postitse saantitodistusta vastaan. Luovuttamalla tapahtuvasta tiedoksiannosta on aina laadittava kirjallinen todistus, josta käy ilmi tiedoksiantaja, tiedoksisaja ja tiedoksiannon ajankohta.

Terveysvalvonnan johtaja on luovuttanut henkilökohtaisesti kuulemiskirjeen toiminnanharjoittajalle tämän myyntipisteessä. Toiminnanharjoittaja on luovuttamisen yhteydessä kieltäytynyt allekirjoittamasta saantitodistusasiakirjaa. Hän on kuitenkin ottanut vastaan kuulemiskirjeen.

Myöhemmin toiminnanharjoittaja on valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen seuraavin perustein: ”vaadin pöytäkirjan kumoamista, jotta voin tehdä asianmukaisen vastineen tässä asiassa. En ole saanut väitettyä asiakirjaa enkä näin ollen ole voinut tehdä omaa vastinettani.”

Hallinto-oikeus on pyytänyt terveystalon johtajalta lausuntoa kuulemisen toteuttamisesta. Hallinto-oikeus on hylännyt tehdyn valituksen seuraavin perustein: Hallinto-oikeus katsoo selvitetyn, että X:lle on hallintolain mukaisesti varattu tilaisuus tulla kuulluksi. Asiassa ei siten ole menetelty virheellisesti. (Turun hallinto-oikeuden päätös 01818/04/4800)

4. Oikeusperiaatteet

Hallinnon oikeusperiaatteita säännellään hallintolain 6 §:ssä. Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia *tasapuolisesti* sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan *lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin*. Viranomaisen toimien on oltava *puolueettomia* ja *oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään* nähden. Niiden on *suojattava* oikeusjärjestyksen perusteella *oikeutettuja odotuksia*.

Laajemman tulkinnan mukaan oikeusperiaatteet ovat oikeusjärjestyksen se osa, joka ei ole suoranaisesti sijoitettavissa mihinkään kirjoitettuun säädökseen. Lain ehkä hieman avoimeksi jättämiä kohtia on täydennetty oikeusjärjestykseen hyväksytyillä periaatteilla.³⁶⁶ Periaatteita ovat muovanneet kirjoitettu lainsäädäntö, oikeuskäytäntö, hallintokäytäntö ja yhteiskunnan kehittyminen.³⁶⁷ Periaatteiden voidaan siis katsoa kuvastavat vakiintunutta käsitystä siitä, millaista hyvä hallinto on.³⁶⁸

³⁶⁶ Ks. Mäkinen, Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto, Ounasvirta, Kuinka kunta toimii s. 125

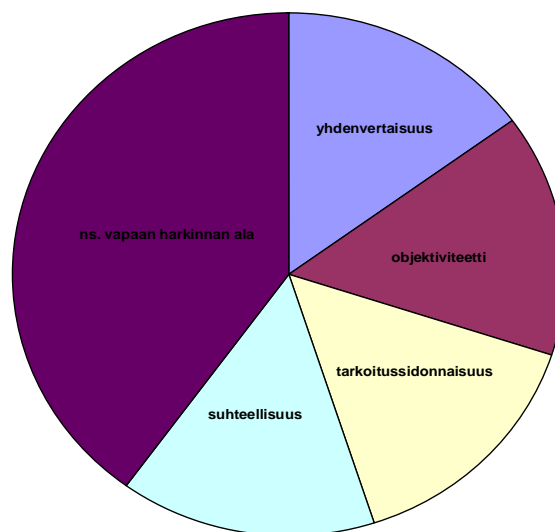
³⁶⁷ Harjula, Laakso, Kunnan hallintomenettely s. 21, Ounasvirta, Brännkärr, Toimiva kunta s. 82-83

³⁶⁸ Rynänen, Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 10-13, Tähti, Oikeudellisilla periaatteilla argumentoinen erityispiirteitä LM 4/1999 s. 553-564.

Oikeusperiaatteilla on julkisen vallan toimintaan kuitenkin säädännäiseen oikeuteen verrattava velvoittava vaikutus. Oikeusperiaatteiden noudattamisen voidaan katsoa kuuluvan virkavelvollisuuteen.³⁶⁹ Mäenpään mukaan periaatteiden noudattaminen kuuluu yleisiin virkavelvollisuuksiin muussakin kuin hallinnollisessa päätöksenteossa. Siten virkavastuun toteuttaminen on mahdollista oikeusperiaatteiden vastaisen toiminnan seurauksena.³⁷⁰ Uskoakseni tämänkaltainen tilanne ei kuitenkaan ole tullut sovellettavaksi oikeuskäytännössä.

Hallintoa koskeva lakisidonnaisuuden ja lainmukaisuuden vaatimus pitää sisällään myös vakiintuneiden ja lakiin kirjoitettujen oikeusperiaatteiden noudattamisen. Oikeusperiaatteet toimivat yleisesti hyväksytyinä arvopäämäärinä suomalaisessa hallinto-oikeudessa ja niiden voidaan katsoa kuuluvan oleellisesti myös oikeuskulttuurin syvärakenteeseen.³⁷¹

Hallinnon oikeusperiaatteilla tarkoitetaan siis hallintomenettelyssä noudatettavia yleisiä viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteita.³⁷² Laakso on kuvannut näiden periaatteiden merkitystä viranomaisen harkintavallan rajoittajina seuraavasti.



Kaavio 3. Oikeusperiaatteet viranomaisen harkintavallan rajoittajina Laakson mukaan.³⁷³

³⁶⁹ Ks. valtion virkamieslaki

³⁷⁰ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 173

³⁷¹ Oikeuden syvärakenteesta puhuu Kaarlo Tuori teoksessaan Kriittinen oikeuspositivismi. Hänen mukaansa oikeuden pintatason alapuolella olevat pinnanalaiset tasot ovat oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne. Syvärakenne on oikeuden vielä oikeuskulttuuriakin perustavampi kerros, oikeuskulttuurien yhteinen ydin, joka yhdistää erilaisia oikeuskulttuureja. Syvärakenteeseen kuuluvat perustavat oikeuskategoriat. Nämä peruskategoriat ovat riippuvuussuhteessa modernin yhteiskunnan ja modernin kulttuurin perusrakenteisiin. Ks. Kriittinen oikeuspositivismi s. 163, 202, 205 ja 208.

³⁷² Ryynänen, hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 10-13

³⁷³ Laakso, Oikeussäännöistä ja niiden soveltamisesta erityisesti julkisoikeuden alalla. s. 110

Oikeusperiaatteet on nykyisellä tarkkuudella kirjattu ensimmäisen kerran vasta tällä hetkellä voimassa olevaan hallintolakiin ja perustuslakiin. Periaateluonteensa lisäksi on lakiin (perustuslaki ja hallintolaki) kirjoitetuilla oikeusperiaatteilla näin ollen myös sääntöluonne. Voidaankin ajatella, että oikeusperiaatteen kirjoittaminen lakiin muuttaisi periaatteen oikeusnormiksi. Kuitenkin periaate muuttuu oikeusnormiksi vasta silloin, jos siihen liitetään reaktionormi, eli normi joka säättää seuraamuksen (rangaistuksen) sen rikkomisesta.³⁷⁴ Kun tällaista reaktionormia ei käsiteltävinä oleviin oikeusperiaatteisiin liity, ovat ne edelleen periaatteita lakiin kirjoittamisesta huolimatta.

Usein oikeusperiaatteet luetaan niiden päätöksentekoon vaikuttavan sitovuuden kannalta sallittuihin oikeuslähteisiin. Niillä ei siis ole oikeusohjeena samaa merkitystä kuin lailla tai maan tavalla, sillä ratkaisua ei voida perustaa yksinomaan oikeusperiaatteeseen.³⁷⁵ Oikeusperiaatteilla on kuitenkin suomalaisessa hallinto-oikeudessa keskeinen ja yleisesti hyväksytty arvopäämäärien asema.³⁷⁶ Kuitenkin oikeusperiaatteen vastaiseen päätöksentekoon voidaan kiinnittää huomiota erityisesti muutoksenhakuprosessissa. Menettelyä pidetään yleensä harkintavallan väärinkäyttönä, joka mahdollistaa tehdyn päätöksen kumoamisen.³⁷⁷

Valtion tarkastuseläinlääkärin hylkäävästä päätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen. Päätöksen perusteluissa todetaan:

Jotta elintarvikkeiden turvallisuus voidaan taata, on tärkeää, että tarkastuseläinlääkärin havainnot teuraseläimestä ovat tarkkoja. Kuitenkin hallinto-oikeuden suhteellisuusperiaate ja teuraseläinten toimittajien elinkeino-oikeudet edellyttävät, että näistä havainnoista tehdyt johtopäätökset eivät saa johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen. (Hämeenlinnan HAO 2003 päätösno 03/0029/4).

Oikeusperiaate voi antaa suuntaa sellaisen säännön hakemiselle, joka sitten on tehtävän päätöksen lopullisena perustana. Periaatteiden oikeuslähdevaikutus näkyy tilanteissa, joissa valitaan ratkaisuvaihtoehto lain säädännön asettamien rajojen sisällä. Ratkaisusääntö voi olla

³⁷⁴ Heuru, Hyvä hallinto s. 169

³⁷⁵ Ryynänen, Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 10-13

³⁷⁶ Mäenpää, Hallinto-oikeus s.162

³⁷⁷ Ks. Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 84-85

niin ilmeisellä tavalla oikeusperiaatteesta johdettavissa, että voidaan nähdä ratkaisun tapahtuneen todellisuudessa oikeusperiaatteen nojalla, vaikka muodollisesti ratkaisu on tehty jonkun oikeussäännön nojalla (johon periaatteen huomioiminen on johtanut).

Oikeusperiaatteiden käytön taustalla on ajatus oikeusperiaatteiden asemasta oikeudenkäytön kontrolloimisessa ja ennustettavuudessa. Periaatteiden käyttö antaa mahdollisuuden kasvattaa oikeudellisesti hallittavaa alaa mielivaltaisen päätöksenteon kustannuksella, toisin sanoen kaventaa viranomaisen vapaan harkinnan alaa.³⁷⁸

Julkisessa hallinnossa esiintyy ratkaisutoimintaa, jossa ratkaisijalla ei ole mitään erityistä harkinnanmahdollisuutta, kun taas toisissa tapauksissa harkintamahdollisuus voi olla hyvinkin laaja. Viranomaisen harkintavalta jaetaan yleensä kahteen lajiin; oikeusharkintaan eli sidottuun harkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaan.³⁷⁹

Oikeus- eli laillisuusharkinta pitää sisällään harkinnan, joka käsittää normien ja oikeuslähteiden käyttöön liittyvää valintaa. Tarkoituksenmukaisuusharkinta taas on kyseessä silloin, kun päätösharkinta sisältää runsaasti muita asiaan vaikuttavia seikkoja.

Näiden kahden harkintavallan tärkeimmät rajoittajat lainsäädännön lisäksi ovat hallinnon oikeusperiaatteet.

Yleensä harkintavallan väärinkäytöllä tarkoitetaan tilannetta, jossa viranomainen tietoisesti käyttää toimivaltanormin määrittelemää harkintaa siten, että harkintavallan rajat ylitetään. Kuitenkin viranomaisen yleisiin velvollisuuksiin kuuluu sille määritellyn toimivallan käyttäminen ja tehtävien suorittaminen. Jos viranomainen jättää kokonaan tai osittain käyttämättä harkintavaltaa, kysymyksessä on harkintavallan *alittaminen*. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, jos viranomainen ei huomioi kaikkia päätöksenteon kannalta merkityksellisiä tosiseikkoja tai näkökohtia.³⁸⁰

Konstarin mukaan oikeusperiaatteet muodostavat tiheäsilmaisen viranomaisten harkintavaltaa rajoittavan oikeusohjeiden verkoston.³⁸¹ Periaatteet eivät aina selvärajaisesti erotu toisistaan, vaan kutakin periaatetta sovellettaessa hallintoa tarkastellaan jonkin verran toisistaan poikkeavista näkökulmista. Näin ollen hallintopäätös saattaa osoittautua samalla kertaa useamman periaatteen vastaiseksi. Esimerkiksi harkintavallan väärinkäyttö voi ilmetä yhtä hyvin objektiviteetin, tarkoitussidonnaisuuden, yhdenvertaisuuden kuin suhteellisuuden loukkaamisena.

³⁷⁸ Ks. Tähti, Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa s. 99, Kavonius, Oikeusperiaatekin velvoittaa! s. 38

³⁷⁹ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 351-352, Harjula, Prättälä, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat s. 18-20

³⁸⁰ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 351-352. Vertaa myös aiemmin käsitelty toimivallan alittaminen s. 76 ja 116.

³⁸¹ Konstari, Harkintavallan väärinkäytöstä s. 27

Legaliteettiperiaate

Legaliteetti- eli laillisuusperiaate muodostaa kaiken hallinnon ja julkisen vallankäytön lainalaisuuden vaatimuksen ytimen.³⁸² Periaatteen mukaan kaikessa hallinnossa täytyy noudattaa oikeusjärjestystä. Julkisen vallan käytön täytyy perustua eduskunnan hyväksymään lakiin ja julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.³⁸³ Legaliteettiperiaate on kirjoitettu perustuslain 2 §:ään, jonka mukaan ”*julkisen vallan käytön on perustettava lakiin*”. Periaatteen mukaan viranomaisen käyttämä julkinen valta ei voi perustua delegoituun lainsäädäntöön, kuten asetuksiin. Myöskään pelkät hallinnolliset normit, kuten ministeriön ohjeet tai määräykset, eivät riitä toimivallan perusteeksi.³⁸⁴

Hallinnossa on toteuduttava sekä *muodollinen oikeus*, jonka mukaan toiminnan on tapahduttava lain mukaisin keinoin että *aineellinen oikeus*, jonka mukaan toiminnan tulosten tulee olla oikeusjärjestyksen mukaisia.³⁸⁵ Toisin sanoen periaate kieltää hallintoviranomaisia toimimasta oikeusjärjestyksen vastaisesti. Legaliteettiperiaate korostaa myös lain noudattamisen tärkeyttä ja yksilön oikeusturvan takaamisen tärkeyttä.³⁸⁶ Periaatteen mukaan viranomaisen ei voi velvoittaa yksityistä henkilöä mihinkään, ellei toimenpide perustu joko välittömästi tai välillisesti lakiin.³⁸⁷ *Mäenpään* mukaan periaate toimiikin ensisijaisesti julkisen vallankäytön rajoittavana tekijänä määrittelemällä yksityisille suojatun vapauspiirin.

388

Ympäristöterveydenhuollon valvontatehtävissä legaliteettiperiaate toimii ensisijaisena päätöksentekoa rajoittavana tekijänä. Valvonnan kohteen oikeusturvan kannalta lain yhdenmukainen soveltaminen ja vaatimusten yhdenmukaisuus ovat merkittävässä asemassa.

Toisaalta legaliteettiperiaate koskee myös valvontaviranomaista: lain noudattamisen tärkeys tulisi näkyä myös viranomaisen kynnyksessä puuttua lain vastaisiin toimintoihin riittävän nopeasti ja tehokkaasti tarvittaessa pakkokeinomenettelyä käyttäen. Perinteisesti oikeusturvakoneisto mielletään muodollisten virheiden ja toimivallan ylitysten jälkikäteiseen kontrolliin. Sen sijaan oikeusturvakeinoja ei ole juurikaan käytettävissä, jos viranomaisen pysyttelee passiivisena tai muuten ”alittaa” toimivaltansa esimerkiksi

³⁸² Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 145

³⁸³ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 61

³⁸⁴ Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 79

³⁸⁵ Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 301-302

³⁸⁶ Heuru, Hyvä hallinto s. 154

³⁸⁷ Säski, Vornanen, Asikainen, Yhteiskunta ja hallinto s. 143

³⁸⁸ Teoksessa Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 79-80

ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön valvonnassa.³⁸⁹ Nykyisten säännösten mukaisesti yleistä valitusmahdollisuutta viranomaisen passiivisuuteen ei ole. Esimerkiksi päätöksenteon viivytykseen voidaan kuitenkin puuttua kantelulla.³⁹⁰

Tarkkaan säännellyllä hallinnon alalla lainalaisuuden vaatimus tulee esille tärkeänä käytännön kysymyksenä myös siinä, miten tehokkaasti periaatetta toteutetaan julkisen vallan ja yksityisten välisissä suhteissa, toisin sanoen miten tehokkaasti toimiva on hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä.³⁹¹

Eräänä kysymyksenä voidaan vielä ottaa esille tilanne, jossa virkamiehen tulisi noudattaa lainvastaiseksi katsomiaan määräyksiä tai täytäntöön pantava lainvastaiseksi katsomansa päätös. Koska virkamiehen kaikki toimet ovat julkista toimintaa ja virkatoimia, on virkamiehellä ensisijaisesti velvollisuus noudattaa lakia kaikissa toimissaan.³⁹² Näin ollen virkamiehellä ei ole velvollisuutta noudattaa lainvastaisiksi katsomiaan määräyksiä. Virkamiehellä on myös aina oikeus toimia perustuslain mukaisesti siinä tapauksessa, että ylemmän viranomaisen määräykset olisivat perustuslain vastaisia, koska juuri perustuslaki toimii perustana virkamiehen etiikalle.³⁹³ Toimiessaan vastoin määräystä virkamiehen tulee kuitenkin ilmoittaa esimiehelleen toimintansa perusteet. Täytäntöönpanosta ei kuitenkaan voi kieltäytyä, mikäli päätöksen sisältö on muodollisesti virheellinen. Samoin kunnanhallituksen todettua valtuuston päätöksen oikeusjärjestyksen mukaiseksi, poistaa tällainen päätös virkamieheltä selonottovelvollisuuden.³⁹⁴

Objektiviteettiperiaate

Objektiviteettiperiaatteen noudattaminen edellyttää viranomaiselta puolueetonta toimintaa.³⁹⁵ Toisin sanoen periaate edellyttää subjektiivisen asenteen poissulkemista viranomaisen toiminnasta. Periaate siis kieltää mielivallan käyttämisen. Sekä hallinnollisen toimen että ratkaisun tulee olla objektiivisesti perusteltavissa ja puolustettavissa.³⁹⁶ Laajemmalti periaate sisältää koko hallinnon asiallisuus-, luotettavuus- ja puolueettomuusvaatimuksen. Tarkoituksena on turvata luottamus hallintotoiminnan puolueettomuuteen ja

³⁸⁹ Ryynänen, Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 162-165, toimivallan alittaminen s. 75 ja 115.

³⁹⁰ Hallberg ym., Hallintolainkäyttölaki s. 82-83

³⁹¹ Merikoski, Vilkkonen, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin s.91

³⁹² Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 271-272

³⁹³ Salminen, Julkisen toiminnan johtaminen s. 75

³⁹⁴ Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 271-272

³⁹⁵ Harjula, Laakso, Kunnan hallintomenettely s. 22

³⁹⁶ Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 305-306

asianmukaisuuteen.³⁹⁷ Käsittelyn puolueettomuuden varmistaminen lisää hallintotoiminnan uskottavuutta ja yleistä luottamusta viranomaisiin.³⁹⁸ Päätöksenteko ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle vieraisiin perusteisiin kuten suosintaan tai edun tavoitteluun.

Puolueetonta käsittelyä varmistavat osaltaan myös lailla vahvistetut menettelytavat. Käytännössä objektiviteettiperiaatetta parhaiten tukee päätöksen perusteluvelvollisuus. *Hautamäen* mukaan periaatetta voidaan pitää myös yhdenvertaisuusperiaatteen sovellutuksena.³⁹⁹ Yhdyn tähän *Hautamäen* näkemykseen. Mielestäni objektiivisuusperiaatteen noudattaminen ilmenee juuri yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisena. Näin ollen nämä periaatteet ovat selkeästi sidoksissa toisiinsa.

Subjektiiivisen puolueettomuuden mukaan viranomaisen toiminta ja päätöksenteko ei saa sisältää mitään henkilökohtaista ennakoasennetta tai vakaumusta, asian ratkaisuun vaikuttavaa ennakkokäsitystä tai halua edistää jonkin tahon etua tai aiheuttaa jollekin taholle haittaa.⁴⁰⁰ Objektiviteettiperiaate koskee siis myös virkamiesten toiminnan taustalla vaikuttavia motiiveja tai syitä. Ympäristöterveydenhuollossa voidaankin periaatteen vaikutukset tulkita mielestäni myös niin, että objektiviteettiperiaate edellyttää, ettei viranomaisen laiminlyö pakkokeinomenettelyyn ryhtymistä epäasiallisen syyn, kuten menettelyn monimutkaisuuden tai raskauden takia. *Objektiivinen puolueettomuus* taas tarkoittaa sitä, että asian ratkaisuun osallistuvan puolueettomuus ei vaaranna sen vuoksi, että hänen suhteensa asiaan tai sen vaikutuspiirissä oleviin henkilöihin on kiinteä tai läheinen.⁴⁰¹

Myös eurooppaoikeudessa esiintyy objektiviteettivaatimus. Vaikka objektiviteettiperiaate ei ole saanut eurooppaoikeudessa yleisen oikeusperiaatteen muotoa sisältyvät sen vaatimukset kuitenkin eurooppaoikeuteen.⁴⁰² Erityisesti ne kohdistuvat virkamiehiin. Eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännösten mukaan virkamiehen tulee toimia puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisesti.⁴⁰³ Eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännösten mukaan virkamiehen on toimittava puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisesti.

³⁹⁷ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 168

³⁹⁸ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 75

³⁹⁹ Hautamäki, Hyvän hallinnon toteuttaminen s. 76-

⁴⁰⁰ Heuru, Hyvä hallinto s. 196

⁴⁰¹ Objektiivinen puolueettomuus todetaan ulkonaisten seikkojen perusteella. Nämä seikat on kirjoitettu hallintolain 27-30 §:ään jääviyssäännöksi. Jääviys eli esteellisyys on juridinen olosuhde, jonka vallitessa henkilön ei katsota olevan vapaa toimimaan objektiivisesti asian käsittelyssä. Esteellisyyden perusteena voi olla osallisuusjäävi, edustajanjäävi, intressijäävi, palvelussuhdejäävi, yhteisöjäävi ja muusta syystä johtuva jäävi. Esteellisyyttä ei käsitellä tarkemmin tässä tutkimuksessa.

⁴⁰² Heuru, Hyvä hallinto s. 201

⁴⁰³ Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta

Päätöksiä tehdessään virkamiehen on otettava huomioon keskeiset seikat, painottaen kutakin niistä aiheellisella tavalla, ja suljettava kaikki asiaankuulumattomat seikat tarkastelun ulkopuolelle.⁴⁰⁴

Yhdenvertaisuusperiaate

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallintolain 6 §:n mukaan taas kaikkia hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti. Säännös ylettyy koskemaan kaikkia asianosaisia tai niitä, joille asian käsittelyllä tai ratkaisulla on merkitystä. Yhdenvertaisuusperiaate eli yleinen oikeudenmukaisuusperiaate edellyttää siis viranomaisten kohtelevan kaikkia hallinnossa asioivia samalla tavalla riippumatta mistään henkilöön liittyvästä syystä.⁴⁰⁵ Erityistä merkitystä yhdenvertaisuusnäkökohdilla on sekä myönnettäessä etuja että asetettaessa velvollisuuksia tai velvoitteita.⁴⁰⁶

Periaatteeseen sisältyvä tasapuolisuusvaatimus edellyttää viranomaisen normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohtelevan samanlaisia tapauksia samalla tavoin ts. asettamalla samanlaisia vaatimuksia tai ehtoja tai sallivan samanlaisia etuuksia. Koska tavoitteena on normien yhdenmukainen soveltaminen, erilaisen kohtelun on oltava asiallisesti ja puolueettomasti perusteltavissa. Tasapuolinen kohtelu edellyttää huolellista arviointia, jossa asian erityispiirteet ja samanlaisuus tai erilaisuus perustuu objektiivisiin, viranomaisesta riippumattomiin kriteereihin. Toisin sanoen myös toisen viranomaisen tulisi arvioinnissaan päätyä samaan tulokseen. Kuulemismenettelyssä tasapuolisuus tarkoittaa sitä, että kaikille asianosaisille annetaan yhtä laajasti tietoa käsiteltävästä asiasta. Julkisuuslakia sovellettaessa tiedon pyytäjiä on kohdeltava tasapuolisesti.⁴⁰⁷

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös päätöksenteossa noudatettavaa johdonmukaista ratkaisulinjaa. Ratkaisulinjan tai käytännön muuttamiseen tulee olla perusteltu syy, kuten oikeuskäytännön tai olosuhteiden olennainen muutos.⁴⁰⁸ Mikäli samankaltaisten tapausten erilaisesta käsittelystä esitetään väite, todistustaakka siirtyy viranomaiselle.⁴⁰⁹ Viranomaisen on toisin sanoen näytettävä todeksi syyt, joihin erilainen kohtelu on perustunut.

⁴⁰⁴ Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö, 9 ja 11 artikla.

⁴⁰⁵ Merikoski, Vilkkonen, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin s. 28, Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 163-164

⁴⁰⁶ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 180

⁴⁰⁷ Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 101-104, 188, 204-223

⁴⁰⁸ Ks. Harjula, Laakso, Kunnan hallintomenettely s. 23, Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 95, Harjula, Prättälä, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat s. 18, 32, 76, Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 301-308

⁴⁰⁹ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 389 ja 393

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös alueellista yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuusperiaatetta ei riitä täyttämään se, että samassa kunnassa toimijoita kohdellaan samalla tavalla, vaan myös eri kuntien valvontaviranomaisten tulisi toimia samanlaisissa tilanteissa samalla tavoin. Esimerkiksi siinä, milloin ryhdytään pakkokeinomenettelyyn ja milloin velvoitetta tehostetaan uhalla sekä siinä kuinka ankaraa uhkaa käytetään, ei saisi olla perusteettomia tai kohtuuttomia eroavaisuuksia. Objektiviteetti- ja yhdenvertaisuusperiaate ovatkin merkittävässä asemassa jos ympäristöterveydenhuollon valvontaa tarkastellaan valtakunnallisesti. Toiminnanharjoittajille asetettujen vaatimusten tulisi olla yhdenmukaisia viranomaisesta ja paikkakunnasta riippumatta. Erityisesti toiminnanharjoittajien oikeusturvan toteutumisen kannalta valvonnan yhdenmukaisuus nousee merkittävään asemaan. Ympäristöterveydenhuoltoon perusteilla olevat, usean kunnan laajuiset valvontayksiköt mahdollistavat objektiviteetti- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden toteuttamisen ainakin valvontayksikön toiminta-alueella.

Myös oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen sekä päätösten yhtenäisyyteen ja johdonmukaisuuteen (AOK 1389/1/02): Kantelija oli kirjoituksessaan kannellut muun muassa lepakoiden tutkimiseen ja kartoittamiseen liittyvistä alueellisten ympäristökeskusten poikkeuslupapäätöksistä. Kirjoituksen mukaan alueellisten ympäristökeskusten poikkeuslupakäytäntö oli muun muassa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että hänen näkemyksensä mukaan alueellisten ympäristökeskusten menettely kirjoituksessa tarkoitetussa luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa tarkoitetussa poikkeuslupahakemusmenettelyssä ei täysin täyttänyt menettelylle perustuslain 6 §:n 1 momentissa ja kirjoituksessa tarkoitettuna ajankohtana voimassa olleessa hallintomenettelylaissa asetettuja vaatimuksia. Selvityksen perusteella vaikutti muun muassa siltä, että alueelliset ympäristökeskukset olivat käsitelleet ja myöntäneet luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettuja poikkeuslupapäätöksiä apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä selostetulla tavalla epäyhtenäisesti ja epäjohdonmukaisesti. Esitetystä selvityksestä tai asiaan sovellettavista säännöksistä ei käynyt ilmi syytä tai perustetta ympäristökeskusten menettelyyn. Sen vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ympäristöministeriön ja sen välityksellä alueellisten ympäristökeskusten huomiota tältä osin päätöksessä esittämiinsä yleisiin ja muihin näkökohtiin

Myös tarkastuseläinlääkäreiden teurastamoissa ja lihavalmistelaitoksissa suorittaman valvonnan alueelliseen yhdenmukaisuuteen on viime aikoina alettu kiinnittää huomiota. Elintarviketurvallisuusvirastossa on käynnissä suunnitelma, jonka mukaan teurastamot

jaetaan suurempiin alueisiin, joita johtaa aluejohtaja. Tarkoituksena on yhdenmukaistaa valvontaa ja laitoksille asetettuja vaatimuksia.⁴¹⁰ Tarkastuseläinlääkärin työjärjestyksen mukaan aluejohtaja valvoo, että hänen johdettavakseen määrätyllä teurastamoalueella noudatetaan lihantarkastuksessa, laitoksen valvonnassa ja eläinsuojeluvalvonnassa tasapuolisia ja yhdenmukaisia menettelytapoja.⁴¹¹ Aluejohtajamalliin siirtyminen antaa merkittävän mahdollisuuden toteuttaa alueellisesti yhdenvertaisuusperiaatetta.

Julkisuusperiaate

Vaikka julkisuusperiaatetta ei ole yleensä klassisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa luettu hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvaksi, on tiedon korostuminen nyky-yhteiskunnassa kuitenkin aiheuttanut tilanteen, jossa julkisuus on väistämättä noussut oikeusperiaatteiden joukkoon.⁴¹² Tiedon käyttö ja saatavuus voivat merkittävälläkin tavalla toimia vallan käytön ja valvonnan osana. Julkisuusperiaate on johdettavissa kahdesta perusoikeudesta: oikeudesta tietoon ja oikeudesta hyvään hallintoon.⁴¹³ Lähtökohta julkisuusperiaatelle on siis perustuslaissa.⁴¹⁴ Hallintolain 24 §:n mukaan asia käsitellään julkisesti, mikäli niin on säädetty. Hallinnossa julkisuusperiaate toteutuu pääasiassa asiakirjajulkisuuden kautta.⁴¹⁵

Säännöksen 2 momentissa viitataan asiakirjajulkisuuden osalta lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Julkisuuslain ensimmäisen pykälän mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.⁴¹⁶ Julkisuusolettaman mukaan lähtökohtana ja yleisenä sääntönä on viranomaisen asiakirjojen julkisuus. Asiakirja on salassa pidettävä vain, jos tiedon julkisuus aiheuttaa vahingollisia tai haitallisia seuraamuksia.⁴¹⁷ Tästä olettamasta poikkeaminen edellyttää aina perusteltua syytä. Viranomainen ei siis saa rajoittaa tiedonsaantia toiminnastaan eikä asiakirjoistaan ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on

⁴¹⁰ Suomen Eläinlääkäriliiton luentokokoelma, Eläinlääkäripäivät 2006 s. 88-90

⁴¹¹ Tarkastuseläinlääkärin työjärjestys, 3.2. Aluejohtajan tehtävät

⁴¹² Heuru, Hyvä hallinto s. 243, Tarukannel & Jukarainen, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa s. 55

⁴¹³ Ahvenainen, Rätty, Julkisuuslainsäädäntö s. 13

⁴¹⁴ PL 12 §: 2 mom.: Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

⁴¹⁵ Mäenpää, Julkisuusperiaate s. 58

⁴¹⁶ Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999

⁴¹⁷ Mäenpää, Julkisuusperiaate s. 224-225, Merikoski, Vilkkonen, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin s. 39-42. Tällöin siis noudatetaan salassapitoperiaatetta.

tarpeellista.⁴¹⁸ Julkisuuslain 17 §:n säännös tiedonsaannin huomioimisesta päätöksenteossa perustuu myös julkisuusolettamaan.⁴¹⁹

Julkisuusperiaate on normatiivisesti itsenäinen perustuslaintasoinen oikeussääntö. Näin ollen se ei ole riippuvainen muusta lainsäädännöstä. Julkisuusperiaatteen *oikeutusperiaatteet* ovat oikeusvarmuus ja –turva, edellytys osallistumiselle ja vaikuttamiselle, julkisen toiminnan valvonta, sananvapauden käytön edellytys, luottamus viranomaistoimintaan sekä hyvän hallinnon vaatimus. Nämä oikeutusperiaatteet löytyvät julkisuuslain kolmannelta pykälältä, jossa kuvataan lain tarkoitus.⁴²⁰ Pykälä pitää sisällään myös tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen ja tulee aina huomioida julkisuuslakia sovellettaessa.

Viranomaisella on velvollisuus noudattaa julkisuusperiaatetta ja esimerkiksi neuvonnalla ja tiedottamalla vahvistaa yleistä palveluperiaatetta. Julkisuuslaki painottaa viranomaisen velvollisuutta tiedottaa toiminnastaan. Lain 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja. Tiedottamisvelvollisuus löytyy myös erityislainsäädännöstä: voimassa olevan elintarvikelain mukaan viranomaisen tulee tiedottaa ja neuvoa paikallisia yrityksiä ja muita yhteistyötahoja lainsäädännössä annettujen vaatimusten noudattamiseksi ja elintarviketurvallisuuden toteuttamiseksi koko pelloilta pöytään -ketjussa (elintarvikelaki 30 ja 33 §).

Erityisesti elintarvikevalvontatyö ja elintarvikkeiden turvallisuus sekä sisäilmaan liittyvät asiat kiinnostavat kuluttajia. Valvontaviranomaisten on tärkeää noudattaa julkisuusperiaatetta mahdollisuuksien mukaan ja kertoa työstään ja sen tuloksista kuntalaisille. Kuntalaisten tulee tietää, mikä viranomainen kunnassa valvoo esimerkiksi elintarvikkeita ja miten valvontaa käytännössä toteutetaan.

Tiedottamiseen kuuluu olennaisesti avoimuus, luotettavuus, selkeys ja aktiivisuus. Lisäksi esimerkiksi äkillinen terveysvaaratilanne, erityistilanne tai kriisi voi synnyttää ympäristössä voimakkaan informaatiotarpeen tai ympäristöterveydenhuollon ja kunnan organisaatiossa

⁴¹⁸ Ahvenainen, Rätty, Julkisuuslainsäädäntö s. 114

⁴¹⁹ Mäenpää, Julkisuusperiaate s. 6, 216, 224-

⁴²⁰ JulkL 3 §: Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

normaalista poikkeavan tiedottamistarpeen, johon viranomaisen tulisi kyetä vastaamaan mahdollisimman nopeasti.⁴²¹

Periaate tukee myös oikeusvarmuutta: viranomaisen toiminta on ennakoitavaa jos toiminnan sisällöstä ja viranomaisen päätöksistä on saatavissa riittävästi asianmukaista tietoa. Tiedon julkisuus mahdollistaa myös julkisen vallankäytön valvonnan. Julkisuus ennaltaehkäisee epäasiallisen, puolueellisen tai mielivaltaisen vallan käyttöä.

Viranomaisen toiminnan avoimuus ja julkisuus myös vahvistavat toiminnan uskottavuutta ja luotettavuutta. Tässä mielessä julkisuusperiaate kuuluu hallinnon laadullisiin tavoitteisiin.⁴²² Viranomaisen tulee myös julkisuutta koskevissa asioissa toimia tasapuolisesti ja harkintavaltaa käyttäessään huolehdittava siitä, että tietojen saamista ei rajoiteta enempää kuin on tarpeellista.

Julkisuusperiaatteeseen sisältyy myös viranomaisen hyvä tiedonhallintatapa, joka mahdollistaa tiedon helpon ja tehokkaan saatavuuden ja tiedonkulun vaivattoman toteutuksen. Tavoitteena on viranomaisen käsittelemän ja tuottaman tiedon laadun mahdollisimman hyvä säilyttäminen.

Julkisuusperiaate käy ilmi myös apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta (AOK 390/1/98). Kunnan koulutoimenjohtaja oli laiminlyönyt huolehtia siitä, että hänelle toimitettu asiakirja olisi merkitty asianmukaisesti kaupungin diaarioon. Hän oli lisäksi katsonut, että hänen hallussaan pitämä asiakirja ei ollut julkinen. Samoin hän oli kieltäytynyt antamasta kirjallista päätöstä kantelijan esittämään pyyntöön saada kieltäytymispäätös kirjallisena.

Apulaisoikeuskansleri on käsityksenään saattanut koulutoimenjohtajan ja kaupunginhallituksen tietoon, että yleisten asiakirjain julkisuuslain 8 §:n perusteella on asianosaisen pyynnöstä annettava hänelle kieltäytymispäätös kirjallisesti, jotta hän voisi käyttää lain mukaista muutoksenhakuaikaa.

⁴²¹ Terveysvaaralla tarkoitetaan tässä yhteydessä jälleen puhekielen ilmaisua äkilliselle, vakavalle terveyden vaarantavalle tilanteelle ks. s. 49

⁴²² Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 17-18

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate vaatii viranomaista valitsemaan käytettävissä olevista keinoista sen, joka on oikeassa suhteessa siihen nähden, mihin päätöksellä pyritään. Toisin sanoen viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein.⁴²³

Suhteellisuusperiaate on tärkeässä asemassa juuri *velvoittavan julkisen vallan* kuten pakkokeinojen käytön alueella. Viranomaisen toimen tulee periaatteen mukaan olla asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu.⁴²⁴ Toimen ankaruus on määriteltävä kohtuulliseksi suhteessa teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen.⁴²⁵

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä toimiessaan suhteellisuus tarkoittaa *asianmukaisuutta, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta*. Asianmukaisuus tarkoittaa sitä, että velvoittavan tai perusoikeuksia rajoittavan toimen tulee olla tarkoitukseensa soveltuva. Tällöin ainakin periaatteessa on mahdollisuus saavuttaa haluttu päämäärä. Kompetenssi tähän arvioon katsotaan olevan ensisijaisesti lainsäätäjällä. Välttämättömyyden mukaan taas ei saa olla käytettävissä muuta vähemmän yksilön vapauspiiriin puuttuvaa keinoa.⁴²⁶ Ympäristöterveydenhuollossa tämä tarkoittaa sitä, että keinot on valittava siten, että terveyshaitta voidaan poistaa, mutta kansalaisille tai heidän omaisuudelleen ei aiheuteta suurempaa haittaa kuin vaaran poistaminen edellyttää.⁴²⁷ Valitun toimenpiteen ankaruuden tulee myös olla sopusoinnussa sekä päämäärän, asian yleisen laadun että kysymyksessä olevan intressin mukaan. Viranomaisen tulee myös punnita yleisen ja yksityisen edun välistä mahdollista ristiriitaa ja mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.⁴²⁸ Tämä käy ilmi seuraavasta KHO:n ratkaisusta.

Hallinto-oikeus kumosi tarkastuseläinlääkärin hylkäävän päätöksen mm. seuraavin perustein: ...hallinto-oikeuden suhteellisuusperiaate ja teuraseläinten toimittajien elinkeino-oikeudet edellyttävät, että ...johtopäätökset eivät saa johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen (Hämeenlinnan HAO 2003 päätösno 03/0029/4).

Elintarvikeviraston valituksessa KHO:lle taas todetaan: hallinto-oikeuden päätös kumota tarkastuseläinlääkärin lihantarkastuspäätös yksinomaan suhteellisuusperiaatteeseen vedoten, punnitsematta tarkemmin viranomaisen valvottavana olevaa ja yksityistä etua, on virheellinen. Mikäli suhteellisuusperiaatteen soveltamiselle halutaan antaa asian ratkaisemisessa

⁴²³ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 169, Harjula, Laakso, Kunnan hallintomenettely

⁴²⁴ Heuru, Hyvä hallinto s. 314

⁴²⁵ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 169

⁴²⁶ Mäenpää, Julkisuusperiaate s. 97, 222

⁴²⁷ Harjula, Prättälä; Kuntalaki – tausta ja tulkinnat s. 19, 81

⁴²⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

merkitystä, päätöksen teossa on keskeistä nimenomaan eri etujen välinen punninta. Suhteellisuusperiaatteen sisällöksi on oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä määritelty se, että viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein. Esimerkiksi hallinnollista päätöstä tehtäessä toimenpiteen ankaruuden on oltava kohtuullinen suhteessa teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen. Olennainen merkitys on myös niillä tavoitteilla, joihin viranomaisen toimenpiteellä pyritään.

Ruhon hylkäämistoimenpiteen kohtuullisuutta on tarkasteltava lihantarkastukselle asetettujen tavoitteiden valossa. Hygienialain ja lihahygienia-asetuksen sekä eläinten lääkinnästä annetun lain tavoitteena on taata elintarviketurvallisuus. Tarkastuseläinlääkärit valvovat lihantarkastustoiminnalla, että ihmisten terveydelle haitallisia ominaisuuksia ei pääse eläimistä saatujen elintarvikkeiden välityksellä elintarvikeketjuun.

Kun asiassa punnitaan suhteellisuusperiaatteen mukaan elintarviketurvallisuutta eli yleistä kansalaisten terveyteen kohdistuvaa etua hylkäävän lihantarkastuspäätöksen yksittäiseen kansalaiseen kohdistuvaan haittaan eli hylätystä ruhosta saamatta jääneeseen korvaukseen, tarkastuseläinlääkäriin päätöstä voidaan pitää yksiselitteisesti kohtuullisena. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi voimaan tarkastuseläinlääkäriin tekemän hylkäävän päätöksen (KHO 2004 T 3338).

Kohtuusharkintaa tulee käyttää myös esimerkiksi velvoittavan päätöksen määräajoissa ja uhkasakon määrässä. Uhkasakon määrä ei saa olla ristiriidassa uhkasakon asemaan nähden valvontalain pakkokeinojärjestelmässä.⁴²⁹ Uhkasakkoa ei voi asettaa useille korjausvelvoitteille yhteiseksi eikä uhkasakon määrä saa olla suurempi kuin esimerkiksi teettämisestä aiheutuva taloudellinen rasite. Uhkasakkokin voi siis olla liiallinen eli suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen pakkokeinomenettelyssä ei usein ole syytä johtuen suhteellisuusperiaatteen kirjoittamisesta lainsäädäntöön määräajan pituuden harkinnan osalta uhkasakkolain 6 §:ään ja uhkasakon määrän harkinnan osalta uhkasakkolain 8 §:ään. Määräajan pituuden ja sakon määrän oikeassa mitoituksessa on kysymys juuri suhteellisuusperiaatteen tulkitsemisesta ja soveltamisesta. Samoin määräajan pidentämisessä on usein kysymys suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden osalta.

⁴²⁹ Konstari, Harkintavallan väärinkäytöstä s. 56.

Tarkoituksenmukaisuusperiaate

Tarkoituksenmukaisuusperiaatetta on pidetty sekä ongelmallisena että epämääräisenä oikeusperiaatteena monestakin syystä ja selitetty usein tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluvaksi.⁴³⁰ Esimerkiksi *Mäenpää* ei teoksissaan *Hallinto-oikeus* ja *Hallintolaki* ja hyvän hallinnon takeet esittele tarkoituksenmukaisuutta erillisenä periaatteena vaan ainoastaan harkintavaltaan sisältyvänä tarkoituksenmukaisuusharkintana.⁴³¹ Samoin *Kulla* teoksessa *Hallintomenettelyn perusteet* päätyy esittelemään vain tarkoitussidonnaisuuden periaatteen.⁴³² Itse yhdyn kuitenkin mm. *Heurun* esittämään näkemykseen, jonka mukaan tarkoitussidonnaisuus ja tarkoituksenmukaisuus on pidettävä erillään, koska niiden lähtökohta on erilainen. Tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen tulee kaikissa toimissaan pyrkiä toteuttamaan yleistä etua parhaalla, järkipäisimmällä ja soveliaimmalla tavalla.⁴³³ *Laakso* taas esittää tarkoituksenmukaisuuden sisältyvän niin sanottuun vapaan harkinnan alueeseen.⁴³⁴ Hänen mukaansa viranomaisen on kuitenkin vapaassakin toimivaltapiirissään pyrittävä juuri tähän "objektiivisesti katsoen parhaaseen, järkipäisimpään ja yleisen edun kannalta suotavimpaan ja soveliaimpaan ratkaisuun". Periaatteen mukaan siis myös yleinen etu nostetaan esille jo periaatetasolla.

Tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaan siis hallinnossa tehtyjen *ratkaisujen* tulee olla tarkoituksenmukaisia. Samoin periaatteen mukaan hallinto tulee *järjestää* tarkoituksenmukaisesti. Hallintotoiminnassa tulee siis pyrkiä mahdollisimman tarkoituksenmukaisiin ja esimerkiksi kunnan asukkaiden kannalta yleistä etua edistäviin ratkaisuihin ja toimenpiteisiin.⁴³⁵

Ympäristöterveydenhuollossa tarkoituksenmukaisuusperiaatteen eräs tärkeimpiä käytännön sovellutuksia on toimivallan delegointi viranhaltijoille. Mikäli toimivalta delegoidaan viranhaltijoille lainsäädännön antamien mahdollisuuksien mukaan, edistää tämä erityisesti hallinnon järjestämistä tarkoituksenmukaisesti. Tällöin kestoaltaan huomattavasti hitaampi toimielinkäsittely jää pois ja hallinto kuormittuu vähemmän. Myös päätösten kohteiden

⁴³⁰ Heuru, *Hyvä hallinto* s. 293: periaatteella ei ole oikeudellista sanktiota ja tarkoituksenmukaisuuden määrittelemisen on usein subjektiivisten arvostusten varassa.

⁴³¹ *Mäenpää*, *Hallinto-oikeus* s. 351 ja *Hallintolaki* ja hyvän hallinnon takeet s. 83-97

⁴³² *Kulla*, *Hallintomenettelyn perusteet* s. 73-75

⁴³³ Heuru, *Hyvä hallinto* s. 311

⁴³⁴ vrt. aiemmin esitetty Laakson malli oikeusperiaateista ja vapaasta harkinnasta s. 153, teoksesta *Oikeussäännöistä ja niiden soveltamisesta erityisesti julkisoikeuden alalla* s. 110

⁴³⁵ Heuru, *Kuntalaki käytännössä* s. 300

kannalta delegointi on usein tarkoituksenmukaisempaa; nopea käsittely mahdollistaa toimintojen käynnistämisen tai jatkumisen ilman aiheutonta viivästystä.

Periaate sisältää myös hallinnon toiminnan tavoitteellisuuden ja tehokkuuden vaatimuksen. Ympäristöterveydenhuollossa yleinen etu on kuluttajien ja kuntalaisten kansanterveydellinen etu. Tämän edun suojelemisessa ja edistämisessä tulee viranomaisen tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaisesti pyrkiä toimimaan mahdollisimman tavoitteellisesti ja tehokkaasti saadakseen aikaan toivotun tuloksen. Usein tavoitteen saavuttamiseksi kohtuullisessa ajassa ja vaarantamatta liikaa suojeltavaa etua on tarkoituksenmukaista ryhtyä käyttämään riittävän ajoissa pakkokeinomenettelyä.

Kuten pakkokeinomenettelyä koskevan kyselyn vastaukset osoittavat, delegointi vaikuttaa myös suoraan viranhaltijoiden halukkuuteen käyttää pakkokeinoja tarvittaessa (delegointi lisää halukkuutta käyttää pakkokeinoja). Myös tätä kautta delegointi lisää tarkoituksenmukaisuusperiaatteen toteutumista pakkokeinomenettelyn osalta.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate ilmenee hallintolain 6 §:ssä. Sen mukaan viranomainen saa käyttää toimivaltaansa pelkästään lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin eikä esimerkiksi viranomaisen toimivaltaan kuulumattomien tehtävien hoitoon. Toiminnan *motiivin* tulee siis olla oikeusjärjestyksen mukainen. Viranomaisen toiminnan tulee edistää viranomaisen oman tehtävän toteuttamista ja kulloinkin sovellettavan lain tavoitteita.⁴³⁶ Periaate sisältää yleisen toimivallan väärinkäyttökiellon, jonka mukaan viranomainen ei saa käyttää väärin mitään tehtäviinsä tai toimivaltaansa kuuluvaa elementtiä.⁴³⁷ Kielto koskee julkista valtaa ja palveluja, päätösvaltaa ja harkintavaltaa sekä yleensä koko viranomaisasemaa.⁴³⁸

Merikoski määrittelee periaatteen sisällön seuraavasti: ”Vallan väärinkäyttönä on pidettävä sitä, kun hallintoviranomainen muodollisesti toimivaltaansa ylittämättä tekee päätöksiä tai ryhtyy toimenpiteisiin, jotka tosin positiivisen oikeuden mukaan *näyttävät kuuluvan tämän viranomaisen toimivaltapiiriin*, mutta joiden kuitenkin on katsottava jäävän viranomaisen tehtäväpiiriin ja valtuuksien ulkopuolelle sen vuoksi, että ne suoritetaan

⁴³⁶ Harjula, Prättälä, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat s. 19, 81, Harjula, Laakso, Kunnan hallintomenettely s. 23

⁴³⁷ Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 90-92

⁴³⁸ Hautamäki, Hyvän hallinnon toteuttaminen s. 76-110

viranomaisen toimintavaltuuksille ja tehtävälle vieraassa tarkoituksessa (kursivointi kirjoittajan).”⁴³⁹

Merikosken tulkinta tarkoitussidonnaisuudesta on mielenkiintoinen. Sen mukaanhan ei riitä, että päätöksentekoa tarkastellaan vain sen ulkoisten ominaisuuksien mukaan, vaan tärkeimmäksi tekijäksi nousee päätöksentekijän motiivi, mikä ei välttämättä näy muodollisesti ja aineellisestikin moitteettomasta päätöksestä. Päätöksentekijän motiivia pitää tärkeänä myös Heuru.⁴⁴⁰ Pöysti taas nimeää juuri tarkoitussidonnaisuuden periaatteen koskemaan harkintavallan väärinkäytön kieltoa Suomen hallinto-oikeudessa.⁴⁴¹

Erityisesti pakkokeinomenettelyssä tämä on merkittävää. Joissain tutkimusaineiston tapauksissa oli selvästi havaittavissa, että pakkokeinomenettelyyn oli ryhdytty hyvin nopeasti ja vailla riittävästi dokumentoitua terveyshaitan olemassaoloa. Tällöin herää väistämättä kysymys, mikä on ollut päätöksentekijän motiivi? Onko menettelyyn vaikuttanut esimerkiksi toimijan aikaisempi suhtautuminen tai toiminta vastaavissa tilanteissa, jolloin päätöksentekijä haluaa käyttää pakkokeinomenettelyyn ryhtymistä ikään kuin ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä tai jopa jollain tavalla rangaistusluonteisena menettelynä? Tällöin päätöksenteossa on vaarantunut tarkoitussidonnaisuuden periaatteen lisäksi myös objektiivisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate.

Periaatteen käytön selvittämiseksi tulee siis tarkastella sovellettavan normin sisällön lisäksi myös sillä tavoiteltavia *päämääriä* kussakin tapauksessa. Esimerkiksi uhkasakon kohtuuttoman korkea määrä saattaa johtua viranomaisen ajatuksesta mitoittaa uhkasakko päävelvoitteen tehostamisen lisäksi myös tehdyn laiminlyönnin rangaistukseksi. Uhkasakko ei kuitenkaan ole rangaistusluonteinen sanktio, vaan sen ainoa tarkoitus on saada velvoitettu suorittamaan määrätty velvoite. Näin ollen rangaistustarkoituksessa liian korkeaksi mitoitettu uhkasakko on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen. Viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa väärin, jos uhkasakko on mitoitettu myös rangaistukseksi.

Päätöksentekoa ja erityisesti harkintavallan käyttöä arvioitaessa viranomaisen tarkoituksiperiä verrataan lain tarkoituksiperiä, eli ratioon. Lain soveltajan päätöksen on oltava sopusoinnussa lain tarkoituksen kanssa. Soveltaja itse joutuu muodostamaan kuvan itselleen siitä, mikä on lain pääasiallinen tarkoituksperiä. Tällöin on kyseessä tulkintaoperaatio, johon vaikuttaa

⁴³⁹ Merikoski, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä s. 75

⁴⁴⁰ Heuru, Kuntalaki käytännössä s. 89. Samoin teoksessa Kunnallinen itsehallinto s. 175

⁴⁴¹ teoksessa Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue s.329

soveltajan koko kokemusmaailma eikä vain lain sanamuoto, lainvalmisteluaineisto, oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus.⁴⁴²

Näin ollen periaatteen toteutumiseksi merkittävään rooliin nousevat myös päätöksentekijän asenteet, tiedot ja käsitykset. Kyselytutkimuksen tuloksia virkaeläinlääkäreiden mielipiteistä, asenteista ja tiedoista voidaan siis tulkita myös tarkoitussidonnaisuusperiaatteen näkökulmasta. Negatiivinen suhtautuminen, asenteellisuus ja puuttuvat tiedot saattavat kyselyn tulostenkin mukaan vaikuttaa estävästi pakkokeinomenettelyn käyttöön tarvittaessa.

Lain ratiokaan ei kuitenkaan ole ongelmaton käsite, koska se voi muuttuvissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa saada jopa kokonaan uuden sisällön.⁴⁴³

Harkintavallan väärinkäyttöä koskevissa subjektiivisissa näkökohdissa todistustaakka on valittajalla. Päätöksestä valittaneen on pystyttävä osoittamaan, että viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa muuhun kuin siihen mihin laki on tarkoittanut.⁴⁴⁴ Joissain tapauksissa todistustaakka voi kuitenkin siirtyä myös viranomaiselle. Mikäli samanlaisia tapauksia on käsitelty eri tavalla todistustaakka on viranomaisella (viranomaisen on osoitettava, että syyt ovat relevantteja ja hyväksyttäviä).

Harkintavallan väärinkäyttöä voi olla myös viranomaisen erityisaseman väärinkäyttö, esimerkiksi painostuksen tai tietynsisältöisen päätöksenteon muodossa.⁴⁴⁵

Menettelymuodon väärinkäyttämisen kieltö

Menettelymuodon väärinkäyttämisen kiellon tarkoituksena on torjua *sairas byrokratia*. Menettelymuodon väärinkäyttäminen voi ilmetä siten, että viranomainen ryhtyy käyttämään tarpeettomia tai epäasiallisia muotoja asian selvittämiseksi, kuten hankkimaan tarpeettomia lausuntoja tai selvityksiä tai muuten pitkittämään asian käsittelyä. Myös erilaiset laiminlyönnit asian käsittelyssä kuuluvat tämän periaatteen piiriin, kuten passiivisuus, saamattomuus, haluttomuus, laiskuus tai taitamattomuus.⁴⁴⁶ Hallinnon tehokkuus ja laadullisuus ovat vahvasti sidoksissa tähän periaatteeseen.

⁴⁴² Konstari, Harkintavallan väärinkäytöstä s. 95

⁴⁴³ Ryynänen, Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 141

⁴⁴⁴ Konstari, Harkintavallan väärinkäytöstä s. 174

⁴⁴⁵ Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s.76-110

⁴⁴⁶ Heuru, Hyvä hallinto s. 313. Ks. myös mm. viranomaisen passiivisuuden aikaisempi käsittely s. 75 ja 115-116.

Ympäristöterveydenhuollon osalta menettelymuodon väärinkäyttämiseen voidaan katsoa kuuluvan esimerkiksi aiheettomat toimielinkäsittelyt tai asian käsittelyn kohtuuton viivästyminen. Samoin periaatteen piiriin voidaan katsoa kuuluvan myös viranomaisen toimimattomuus esimerkiksi selkeän terveyshaitan olemassaolosta huolimatta. Tällöin haitankärsijän näkökulmasta katsottuna viranomainen rikkoo menettelymuodon väärinkäyttämisen kieltoa ollessaan ryhtymättä käyttämään tarvittavia keinoja tilanteen korjaamiseksi. Myös julkisuusperiaatteen noudattamatta jättämiseksi luettava *salailu* voidaan katsoa menettelymuodon väärinkäyttämiseksi.⁴⁴⁷

Luottamuksensuojaperiaate

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Periaate pyrkii takaamaan viranomaisten ratkaisukäytännön pysyvyyden ja ratkaisukäytännön ennustettavuuden. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä luottamuksensuojan todetaan tarkoittavan sitä, että yksityinen voi luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Tämä tarkoittaa myös taannehtivien viranomaistoimien kieltoa ja kieltoa puuttua edunsovaan päätökseen taannehtivasti.⁴⁴⁸

Luottamuksensuojaperiaate koskee myös viranomaisen antamia neuvoja, kehotuksia, käskyjä ja kieltoja. Neuvon, kehotuksen, käskyn tai kiellon saaneen täytyy voida luottaa siihen, että näiden taustana on kulloisenkin asian lainvastainen tila ja että noudattamalla näitä viranomaisen ohjeita tai määräyksiä puute poistuu. Samoin asianosaisen tulee voida luottaa siihen, ettei toinen viranomainen enää tehdyn korjauksen jälkeen puutu samaan asiaan.⁴⁴⁹ Luottamuksensuojan kohteena ovat myös viranomaisten velvollisuudet, kuten velvollisuus noudattaa lakia ja yleisiä oikeusperiaatteita sekä tekemiään päätöksiä ja omaksuttua tulkintalinjaa.

Periaatteen sisältämä *oikeusvarmuuden vaatimus* tarkoittaa sitä, että viranomaisen toiminta on luotettavaa siinä mielessä, ettei se yllättäen muutu ilman asian perusteltua erityislaatua tai lainsäädännön muutosta.

Elintarvikevirasto antoi laitokselle hygienialain 38 §:n mukaisen velvoitteen korjata epäkohdat laitoksen hyväksynnän peruuttamisen uhalla. Laitos ei tehdyt

⁴⁴⁷ Heuru, Hyvä hallinto s. 313

⁴⁴⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi 72/2002

⁴⁴⁹ Heuru, Hyvä hallinto s. 322

vaadittavia korjauksia, jolloin Elintarvikevirasto päätti hyväksynnän peruuttamisesta.

Kuulemismenettelyssä laitoksen toimittamassa vastineessa todetaan mm. seuraavaa:

Hallintotoiminnassa on hallintolain 6 §:n perusteella noudatettava luottamuksensuojanperiaatetta. Periaatteen keskeinen sisältö on se, että hallintoalamaisien tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen ja viranomaisten tekemien ratkaisujen ja kannanottojen pysyvyyteen.

Hallintolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002) todetaan luottamuksensuojanperiaatteen keskeisesti koskevan luvan tai edun myöntämistä koskevia ratkaisuja. Luottamuksensuojanperiaate suojaa hallintoalamaisia ja rajoittaa lupaviranomaisten oikeutta jälki käteen peruuttaa myöntämiensä lupia ja etuja. Luottamuksensuojanperiaate merkitsee hallituksen esityksen mukaan sitä, että hallintoalamainen voi luottaa niiden ehtojen ja edellytysten pysyvyyteen, joiden olemassa ollessa lupa/etu on myönnetty. Viranomaisella ei ole oikeutta peruuttaa lupaa/etua, jos hallintoalamainen on toiminut alkuperäisten hyväksytyjen menettelytapojen mukaisesti.

X Oy on koko toimintansa ajan noudattanut menettelytapoja ja -käytäntöjä, jotka valvontaviranomaiset ovat hyväksyneet laitoksen toiminnan alkuvaiheessa. Myös valvontaviranomaisten uusii tulkintoihin, näkemyksiin ja vaatimuksiin X Oy on pyrkinyt muuttamaan ja kehittämään toimintaansa kaikin käytössään ollein keinoin. Missään vaiheessa X Oy ei ole kieltäytynyt esitettyjen vaatimusten noudattamisesta.

Luottamuksensuojanperiaate estää valvontaviranomaista peruuttamasta X Oy:lle annettua hyväksymistä, etenkin, kun tällä hetkellä Elintarvikeviraston antamien korjauskehotusten täyttyminen on keskeisesti kiinni valvontaviranomaisten omista toimenpiteistä.

Elintarvikeviraston päätös ei muuttunut kuulemismenettelyn yhteydessä ja laitoksen hyväksyntä peruutettiin hygienialain 38 §:n mukaisesti (Elintarvikeviraston päätös Dnro ad 695/421/05).

Päätösten *oikeusvoimavaikutuksen* mukaan taas velvoittavat asianosaispäätökset ovat siten sitovia, ettei kerran asetettua velvoitetta voida asettaa aikaisempaa ankarammaksi ilman selkeää ja perusteltua muutosta asiantilassa tai olosuhteissa.⁴⁵⁰

Yhtenä lähtökohtana luottamuksensuojan periaatteen sisällyttämiselle lakiin on tämän periaatteen laaja soveltamisala Euroopan yhteisön oikeudessa. Periaate on johdettu yhteisön oikeuteen sekä jäsenvaltioiden oikeusperinteestä että yleisen oikeudenmukaisuus- ja

⁴⁵⁰ Ks. Schiestl, Oikeusturvasta rakennusvalvonnan pakkokeinomenettelyssä s. 117

kohtuusajattelun pohjalta. Luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota paitsi yhteisön säädännäiseen oikeuteen kuuluvien asetusten pätevyyden arvioinnissa myös hallintopäätösten ja muiden yksittäistapauksellisten ratkaisujen kohdalla. Periaatteen soveltaminen yhteisön oikeuden alaan kuuluvissa asioissa on vähin erin vakiinnuttanut sen asemaa myös kansallisessa oikeudessa.

Korkein hallinto-oikeus on viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään toisinaan viitannut luottamuksensuojan periaatteeseen. Päätöksen KHO 2001 T 102) perusteluissa todetaan (kysymys siirtyvän virkasuhteen ehdoista): Näissä olosuhteissa antaessaan suostumuksensa siirtoon A:lla on ollut perusteita luottaa siihen, että hänen nimittämisensä virkaan tapahtuu entisin ehdoin. Kunnanhallitus on tältä osin ylittänyt toimivaltansa. Tämän vuoksi KHO kumoaa kunnanhallituksen päätöksen siltä osin kuin se koskee A:n palkkausta.

Samoin päätöksessä KHO 1998 T 2104 verovelvollisuutta koskevan asian käsittelyn perusteluissa todetaan: Koska yhtiöllä on kuitenkin ollut perusteltua syytä luottaa verotuskäytännön pysyvän ennallaan sen laatiessa tilinpäätöksen ja antaessa veroilmoituksen, niin käytännön muutos verotusta kiristävään suuntaan on yhtiön kannalta ilmeisesti kohtuutonta.

5. Hyvä hallinto EU-lainsäädännössä

Euroopan yhteisön oikeudessa on viimeisten vuosien aikana kiinnitetty yhä laajemmin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin ja hallinnollisten menettelyjen oikeusvaltiollisiin takeisiin. Hyvän hallinnon määrittämisen kannalta keskeisenä yhteisöoikeudellisena oikeuslähteenä toimii EU:n perusoikeuskirja (EYVL C 364/1).⁴⁵¹ Perusoikeuskirjaan on sisällytetty oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskeva normisto. Erityisesti voidaan pitää merkittävänä 41 artiklan sisältämää hallintomenettelyyn *laadullisten vähimmäisvaatimusten* korostamista.⁴⁵² Perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus asian puolueettomaan, oikeudenmukaiseen ja kohtuullisessa ajassa tapahtuvaan käsittelyyn, oikeus tulla kuulluksi, tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ennen asian ratkaisua ja saada perusteltu päätös.

Näillä yhteisön oikeuden yleisillä menettelyperiaatteilla on merkitystä silloin, kun suomalaiset viranomaiset täytöntöönpaneavat yhteisön oikeutta.⁴⁵³ Jäsenvaltiot ovat perusoikeuskirjan hyväksyessään sitoutuneet siihen, että ne noudattavat sen sisältämiä

⁴⁵¹ EU:n perusoikeuskirja

⁴⁵² Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 245

⁴⁵³ Kulla, Hallintomenettelyn periaatteet s. 36-37

periaatteita ja edistävät niiden soveltamista. Näin ollen artiklassa mainituilla hyvän hallinnon vaatimuksilla on kansallisia menettelyjä suuntaava ja yhtenäistävä vaikutus. Vaatimukset tulee siis huomioida myös kansallista lainsäädäntöä sovellettaessa.

Suoran vaikutuksen lisäksi EU-normistolla voi olla myös epäsuoria tulkintavaikutuksia. Kansallisen viranomaisen tulee tulkita kotimaistakin normistoa EU-oikeuden valossa ja sen osoittamien suuntaviivojen mukaisesti.⁴⁵⁴ Näin ollen vaatimukset hyvän hallinnon toteuttamiseen kohdistuvat viranomaisiin kansallisen lainsäädännön ja oikeusjärjestyksen lisäksi myös EU-oikeuden kautta.

Varsinainen hallintomenettely kuuluu kuitenkin itsenäisen kansallisen päätösvallan alaan. EU-oikeus asettaa kuitenkin kansallisen menettelynormiston soveltamiselle ja tulkinnalle yleisiä rajoituksia ja tavoitteita. Tällaisia ovat mm. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä keskeisiksi oikeusperiaatteiksi muodostuneet lainalaisuus-, suhteellisuus-, oikeusvarmuus-, luottamuksensuoja-, yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeusperiaatteet.⁴⁵⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muotoutuneet oikeusperiaatteet sitovat jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia yhteisön oikeuden kansallisessa toimeenpanossa.

Muita oikeuskäytännössä esiintyviä periaatteita ovat kuulemisperiaate, päätöksen perusteluvelvollisuus, asiakirjajulkisuus ja vilpittömän mielen suoja sekä yleiset oikeusturvan asianmukaista toteuttamista korostavat menettelyoikeudelliset periaatteet, kuten oikeusturvan saatavuus, tehokkuus ja tasapuolisuus.

Keskeisenä voidaan mainita myös Euroopan oikeusasiamiehen laatima *hyvän hallintotavan säännöstö*, jonka Euroopan parlamentti hyväksyi syyskuussa 2001.⁴⁵⁶ Säännöstössä kerrotaan yhtäältä Euroopan unionin kansalaisille, mitä heillä on oikeus odottaa hallinnolta, ja toisaalta virkamiehille, mitä periaatteita heidän on toiminnassaan noudatettava. Samanaikaisesti säännöstön kanssa parlamentti hyväksyi päätöslauselman, jossa se kehottaa Euroopan komissiota sisällyttämään hyvän hallintotavan säännöstön asetusehdotukseen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 308 artiklan nojalla. Säännöstön sisällyttäminen asetukseen vahvistaisi sekä kansalaisille että virkamiehille kyseisten sääntöjen ja periaatteiden sitovan luonteen.

Säännöstö tarkoittaa perusoikeuskirjan 41 artiklan sisältöä ja nimeää hyvän hallinnon kannalta oleellisiksi mm. lainmukaisuuden, suhteellisuuden, vallan väärinkäytöstä pidättäytymisen, puolueettomuuden ja riippumattomuuden, objektiivisuuden, perustellut

⁴⁵⁴ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 17

⁴⁵⁵ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 259

⁴⁵⁶ ks. komission raportti eurooppalaisesta hallintotavasta

odotukset, oikeudenmukaisuuden ja palveluperiaatteen, oikeuden tulla kuulluksi sekä päätösten perusteluvelvollisuuden.

Hyvää hallintoa on korostettu myös valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta.⁴⁵⁷ Hyvä hallinto määritellään valkoisessa kirjassa viiden perusperiaatteen pohjalta. Nämä ovat avoimuus, osallistuminen, vastuunalaisuus, tehokkuus ja johdonmukaisuus.

Näiden periaatteiden lisäksi Suomi on halunnut lausunnossaan valkoisesta kirjasta korostaa kansalaisten oikeutta hyvään hallintoon siten kuin se on kirjattu EU:n perusoikeusasiakirjaan.⁴⁵⁸ Unionin hallinto-oikeuden alalla on yleisillä oikeusperiaatteilla keskeinen merkitys, koska kirjoitettu yhteisöoikeus ei sisällä yhtenäistä ja kattavaa hallinto-oikeudellista säännöstöä. Hallintotoimintaa yleisesti koskevat oikeusperiaatteet nojaavat siis pääosin yhteisöjen tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön. Oikeuskäytäntö ilmentääkin pyrkimystä varmistaa hyvän hallinnon takeet sekä turvata laaja-alainen ja tehokas tuomioistuinkontrolli.

Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muotoutuneet oikeusperiaatteet sitovat jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia yhteisön oikeuden kansallisessa toimeenpanossa. Tällaisia ovat kuulemisperiaate, päätöksen perusteluvelvollisuus, asiakirjajulkisuus ja vilpittömän mielen suoja sekä yleiset oikeusturvan asianmukaista toteuttamista korostavat menettelyoikeudelliset periaatteet, kuten oikeusturvan saatavuus, tehokkuus ja tasapuolisuus.

Yhteisön yleisiin oikeusperiaatteisiin on liitetty niin ikään hyvän hallintotavan vaatimus, johon yhteisöjen tuomioistuin on toisinaan viitannut päätöksensä perusteluissa. Hyvä hallintotavan on katsottu edellyttävän muun ohella huolellisuutta asian selvittämisessä, käsittelyn viivytyksettömyyttä, asianmukaisuutta päätöksen tiedoksiannossa sekä neuvontavelvollisuutta.

Elintarvikealan valvontaa säätelevässä valvonta-asetuksessa mainitaan myös viranomaisen toimenpiteiden yhteydessä edellytettäviä hyvän hallinnon takeita:⁴⁵⁹

9. artikla:

3. Toimivaltaisen viranomaisen on toimitettava asianomaiselle elintarvikealan toimijalle tai tämän edustajalle
 - a) kirjallinen ilmoitus 1 kohdan mukaisesti toteutettavia toimia koskevasta päätöksestään sekä päätöksen perustelut;

⁴⁵⁷ Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta

⁴⁵⁸ PeVL 3/2002 vp

⁴⁵⁹ EU:n yleinen valvonta-asetus (882/2004)

ja

b) tiedot oikeuksista hakea muutosta kyseisiin päätöksiin sekä sovellettavasta menettelystä ja määräajoista.

EU:n taholta kansalliseen lainsäädäntöön sekä kansallisen lainsäädännön soveltamiseen ja tulkintaan kohdistuvat vaatimukset hyvän hallinnon osalta ovat siis melko yhteneväiset tällä hetkellä omaan lainsäädäntöömme kirjoitettujen säädösten ja periaatteiden kanssa. Tämä kuitenkin lisää omalta osaltaan entisestään viranomaisten velvollisuutta noudattaa toiminnassaan ja päätöksenteossaan näitä periaatteita.

6. Hyvä hallinto käytännön valvontatyössä

Virkaeläinlääkäreiden tietoa, käsityksiä ja asenteita hyvästä hallinnosta kartoitettiin kyselytutkimuksen avulla. Tarkoituksena oli kartoittaa hyvän hallinnon merkitystä päätöksentekomenettelyssä.

Kysymykset 1, 2, 3.b ja 4 olivat luonteeltaan strukturoituja kyllä/ei –vaihtoehtokysymyksiä, joilla haluttiin tarkkaa tietoa vastaajien tietämyksestä (kysymykset 1 ja 2), mielipiteestä (kysymys 3b) ja toivomuksista ohjauksen suhteen (kysymys 4). Kysymysten tarkoituksena oli erotella vastaajat kysyttyjen asioiden osalta mahdollisimman hyvin.

Kysymys 3.a on avoin kysymys, jossa vastaajille annettiin mahdollisuus kertoa omin sanoin, mitkä menettelyn kohdat koetaan hankalimmiksi hallinnon kannalta. Tarkoituksena oli sekä antaa mahdollisuus vastata spontaanisti ja vastaajalle luonteenomaisesti että kartoittaa kysymyksen avulla vastaajien tietoa ja käsityksiä menettelyn vaiheista ja niiden käytännön toteutuksesta.

Kuten kyselyn ensimmäisessä osassa, tässäkin osassa tulokset analysoitiin sekä sisällön erittelyn että tilastollisen analyysin avulla.

Vastaajia kyselyn tässäkin osassa oli 46.

Kysymys 1. Ovatko hallintolain ja hyvän hallinnon vaatimukset pakkokeinomenettelyssä sinulle selviä (kyllä/ei)?

Hallintolain ja hyvän hallinnon vaatimukset olivat tuttuja yhteensä puolelle vastaajista (50 %). Vastauksiin sisältyi kuitenkin myös epävarmuutta.

Jos ne ovat ne mitä luulen.
Jotenkuten.
Ei täysin, kerrattava aina tarkkaan.
Eivät täysin, juridiikka on erikoistapauksissa aika monimutkaista.

Epävarmuus vaatimusten sisällöstä vaikutti myös pakkokeinojen käyttöön:

Kynnys niiden käyttämiseen johtuu juuri epävarmuudesta.

Kunnan virkaeläinlääkärit katsoivat selvästi enemmän tuntevansa hallintolain ja hyvän hallinnon vaatimukset 17/24, 71 %). Valtion virkaeläinlääkäreistä vain seitsemän vastaajaa tunnisti nämä vaatimukset (32 %).

Kysymys 2. Tiedätkö, mitä ovat hallinto-oikeudelliset (tai hallinnon johtavat) oikeusperiaatteet (kyllä/ei)?

Oikeusperiaatteet tunnettiin vielä paremmin kuin hallintolain vaatimukset: peräti 61 % kaikista vastaajista kertoi tuntevansa oikeusperiaatteet. Vastaukset paljastivat kuitenkin epävarmuuden oikeusperiaatteidenkin sisällöstä ja erityisesti niiden soveltamisesta käytännössä.

Mielestäni kyllä, subjektiivinen käsitys.
Jos ne ovat ne, joiksi luulen.
Joten kuten.
En ainakaan tarkasti tiedä.
Luulen tietäväni.
Kuvittelisin ainakin.
Joo...???

Luennoitu 15 vuotta sitten hygieenikkokurssilla.

Kunnan ja valtion virkaeläinlääkäreiden vastaukset jakaantuivat seuraavasti:

Tässä kysymyksessä ero kunnan ja valtion virkaeläinlääkäreiden välillä on vielä selvempi. Kunnan virkaeläinlääkäreistä melkein kaikki vastaajat (20/22, 91 %) tiesivät oikeusperiaatteet, kun taas valtion virkaeläinlääkäreiden kohdalla tilanne oli päinvastainen (8/22, 36 %).

Kysymys 3.a. Mitkä pakkokeinomenettelyn kohdat koet hankalimmaksi hallinnon kannalta?

Tämän kysymyksen vastausaktiivisuus oli kaikkein alhaisin. Tyhjiä tai en osaa sanoa – vastauksia oli peräti 54 % vastauksista. Kysymykseen vastanneiden mielipiteistä kävi ilmi,

että hankalia kohtia menettelyssä on paljon. Useimmin hankalimmaksi kohdaksi arvioitiin kuulemismenettely (6 kpl). Hankaliksi kohdiksi nimettiin myös *menettely kokonaisuudessaan, lain perustelut, hitaus, uhkasakkomenettely, lainsäädäntö, käytännön soveltaminen, määräajat, julkisuus ja negatiivinen piirre työn hoitamisessa*.

Menettelyssä todettiin olevan myös muita laajempiakin hankalia asiakokonaisuuksia. Lautakuntakäsittely todettiin monin tavoin hankalaksi (5 kpl):

Jos luottamuselin ja esittelijä ovat eri mieltä viranhaltijan kanssa esimerkiksi kiiretapauksissa.
Uhkasakon käyttö erittäin hidasta.

Samoin päätöksen tiedoksianto koettiin ongelmalliseksi (3 vastaajaa):

Asiakirjan toimittaminen todisteellisesti, jos asiakas ei ota vastaan saantitodistuksella lähetettyjä asiakirjoja. Toisaalta monet ”rehellisemmät” asiakkaat kokevat asiakirjojen hakemisen postista hankalaksi ja toivoisivat saavansa ne normaalisti postissa.

Julkisuuskin tuotti ongelmia (sekä menettelyn tuoma julkisuus että sen estäminen):

Julkisuus tuo negatiivisen piirteen työhön.
Asian varjelu julkisuudelta hankalaa.

Pakkokeinomenettelyyn liittyy myös käytännöllisiä ongelmia:

Kielletyn toiminnan lopettaminen käytännössä hankalaa jos toimija vain jatkaa kiellosta huolimatta.
Se, milloin on syytä ryhtyä pakkokeinoihin.

Kysymys 3.b. Ovatko päätöksenteon muoto- ja rakenneseikat mielestäsi tärkeitä (kyllä/ei)?

Valtaosa vastaajista (80 %) piti muotoseikkoja tärkeinä. Muotoseikat koettiin tärkeiksi valitusten ja oikeuskäsittelyjen takia.

Ovat tärkeitä, että juttu pätee myös oikeudessa tarvittaessa.
Varsinkin kuulemisen suorittaminen tärkeää.
Jos haluaa tehdä asiat ”oikein”.

Eriäviäkin mielipiteitä muodon ja rakenteen tärkeydestä oli:

Ovat kankeita ja voivat romuttaa koko asian.
Mielestäni ei pitäisi olla niin tärkeitä, mutta käsitykseni on, että koko homma voi kaatua jos muotoseikat väärin.

Asiakirjojen muoto- ja rakenneseikkojen selkiyttämiseksikin kaivattiin malleja ja ohjeita:

Kansalliset ohjeet toimialalle yhtenäisine lomakkeineen olisivat suotavia.
Jos on muoto- ja rakennemalli olemassa, niin siitä on helppo ottaa mallia.

Valtion virkaeläinlääkäreiden keskuudessa muutoseikkoja ei pidetty kovin tärkeänä; vain noin puolet vastaajista ajatteli näin (13/22, 59 %).

Kysymys 4. Kaipaisitko ohjeistusta tai neuvoja pakkokeinomenettelyn toteuttamiseen (kyllä/ei)?

Ylivoimainen enemmistö vastaajista (38/46, 83 %) koki tarvitsevansa tämän hetkistä enemmän ohjeita tai neuvoja pakkokeinojen käyttöön.

Ehdottomasti kyllä.

Erittäin mielellään.

Ohjeistus on hyvä olla olemassa.

Uhkasakko ja teettämishukka ovat sen verran harvinaisia, että silloin ohjeistusta tarvitsisi. Muuten viranomaismääräykset sujuvat rutiinilla. Toki aina voi parantaa ja toivonkin, että tämän tutkimuksen perusteella saadaan räätälöityä koulutusta, jossa käydään läpi tavanomaisimmat virheet.

Ohjeistusta kaivattiin jälleen valmiiden mallien muodossa:

Hyviä ja toimivia malleja erilaisiin tilanteisiin sovellettavaksi.

Tiivis ja ajan tasalla oleva ohjepaketti olisi tarpeen.

Osa vastaajista oli tyytyväisiä tämän hetkiseen tilanteeseen:

Luulen, että Evira auttaa tarvittaessa elintarvikelain tulkintojen kanssa.

Evin ohjehan on olemassa toimenpiteiden järjestyksestä.

Kunnan ja valtion virkaeläinlääkäreiden välillä ei ollut selvää eroavaisuutta tässä kysymyksessä: molemmissa ryhmissä koettiin ohjauksen tarve selvänä.

Tulokset sisällön erittelyn avulla

Havaintoluokat ovat samat kuin kyselyn ensimmäisessä osassa; *kunnan* ja *valtion* työntekijät.

Sisältöluokat ovat kyselyn tässä osassa seuraavat:

Hallinnon tuntemus hyvä/varma hallintopakon käyttäjä (LUOKKA 1): tähän luokkaan kuuluvat kaikki ne luokitusyksiköt, jotka täyttävät seuraavat ehdot:

1. Kyllä-vastaus ensimmäiseen kysymykseen

2. Kyllä-vastaus toiseen kysymykseen

3.a. Ei suuria hankaluuksia tai muutama selkeä kohta menettelyssä

3.b. Kyllä-vastaus

4. Ei-vastaus tähän kysymykseen

Hallinnon tuntemus huono/epävarma hallintopakon käyttäjä (LUOKKA 2): tähän sisältöluokkaan kuuluvat kaikki ne luokitusyksiköt, jotka täyttävät seuraavat ehdot:

1. Ei-vastaus ensimmäiseen kysymykseen

2. Ei-vastaus toiseen kysymykseen

3.a. Suuria hankaluuksia, koko menettely koetaan hankalana TAI ei selvää käsitystä eri vaiheista

3.b. Ei-vastaus

4. Ei-vastaus

Sisältöluokkaan 1 kuuluvat luokitusyksiköt koodattiin aineistossa numerolla 1 ja luokkaan 2 kuuluvat luokitusyksiköt numerolla 2. Sisältöluokkaan 1 (koodaus numero 1) kuuluvan alkion sisältävät luokitusyksiköt saivat lukuarvon 1 ja sisältöluokkaan 2 kuuluvat luokitusyksiköt puolestaan lukuarvon 0 (koodaus numero 2). Näin ollen molemmissa luokissa saatu lukuarvo vaihtelee välillä nolla ja viisi. Lukuarvo kuvaa hallinnon tuntemuksen vahvuutta. Mitä suurempi yhteenlaskettu lukuarvo on, sitä parempi tuntemus vastaajalla on hallinnon vaatimuksista ja sitä varmemmin hän itse käyttää pakkokeinoja.

Kuten kyselytutkimuksen ensimmäisessä osassa, tässäkin vaiheessa koodattu aineisto jaoteltiin grounded theory-menetelmän tyyppisiin kategorioihin. Kategorioita muodostettiin kolme; hallinnollinen tuntemus huono, epävarma pakkokeinojen käyttäjä; hallinnon tuntemus kohtalainen, jonkin verran kokemusta pakkokeinoista sekä hallinnon tuntemus hyvä, varma pakkokeinojen käyttämä. Tässäkin osassa kaikki esimerkkiaineiston vastaukset sopivat näihin kolmeen kategoriaan.

Tulokset jakautuivat havaintoyksikköjen välillä seuraavasti:

Taulukko 2. Luokitusyksiköiden lukuarvojen jakautuminen kunta- ja valtio-havaintoyksiköissä hyvän hallinnon tuntemuksen osalta.

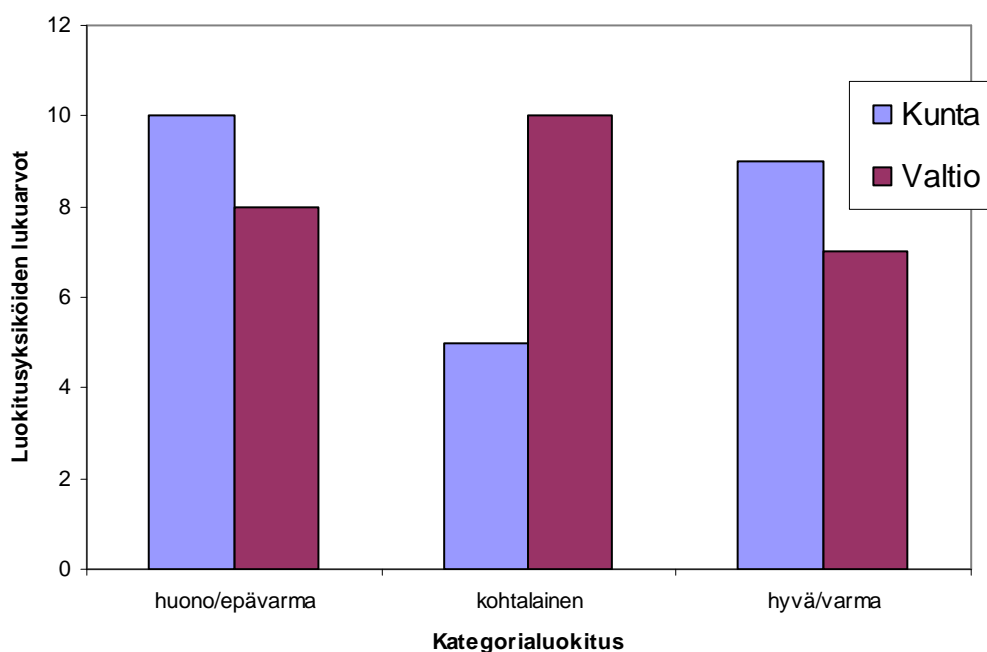
Lukuarvo	Havaintoyksikkö	
	Kunta	Valtio
0	1	3
1	9	5
2	2	6
3	3	4
4	6	2
5	3	5
tyhjä	0	0

Tulosten tulkinta:

Lukuarvo 0-1: hallinnon tuntemus huono/epävarma pakkokeinojen käyttäjä

Lukuarvo 2-3: hallinnon tuntemus kohtalainen/jonkin verran kokemusta pakkokeinoista

Lukuarvo 4-5: hallinnon tuntemus hyvä/varma pakkokeinojen käyttäjä



Kuva 3. Ympäristöterveydenhuollon hallinnon tuntemus ja koettu varmuus pakkokeinomenettelyn käytössä kunnan ja valtion viranhaltijoiden keskuudessa. Vastaajat jakaantuvat kolmeen kategoriaan: hallinnon tuntemus huono/epävarma pakkokeinojen käyttäjä, hallinnon tuntemus kohtalainen/jonkin verran kokemusta pakkokeinojen käytöstä ja hallinnon tuntemus hyvä/varma pakkokeinojen käyttäjä.

Tulosten perusteella näyttäisi siltä, että valtio-luokassa hallinnon hyvää tuntemusta ja varmaa käyttöä on huomattavasti vähemmän kuin kunta-luokassa. Valtio-luokasta 82 % vastaajista kuuluu epävarman tai kohtalaisen hallinnon tuntemuksen kategorioihin. Kunta-luokassa jakauma on tasaisempi ja epävarman tai kohtalaisen tuntemuksen kategoriaan kuuluu yhteensä 62 % vastaajista. Eniten eroavaisuutta luokkien välillä on kategoriassa kohtalainen, jossa valtion viranhaltijat ovat selvänä enemmistönä (valtio 45 %, kunta 20 %).

Tiivistäen voidaan siis sanoa, että suurin osa vastaajista kuuluu epävarman tai kohtalaisen hallinnon tuntemuksen kategorioihin. Valtion viranhaltijoista vain 18 % kokee, että heillä on hyvä hallinnon tuntemus ja he ovat varmoja pakkokeinojen käyttäjiä. Kunnan viranhaltijoista varmoja pakkokeinojen käyttäjiä on 38 %.

Osa kysymyksistä käsiteltiin tilastollisen analyysin avulla SPSS-ohjelmalle. Tilastollista merkitsevyyttä testattiin Khiin neliö-testillä (kysymykset 1 ja 2) ja Fisherin testillä (kysymys 3.b.).

Tilastollista merkitsevyyttä kunnan ja valtion välillä löytyi kysymyksistä 1 (hallintolain vaatimukset, p -arvo $< 0,001$) ja 2 (oikeusperiaatteet, p -arvo $< 0,001$). Kysymyksestä 3.b.(muoto- ja rakenneseikat) Fisherin testi antoi tuloksen 0,073. Koska Fisherin testiä pidetään konservatiivisempänä odotettujen frekvenssien löyhempien ehtojen takia, voidaan myös tätä tulosta pitää merkitseväenä.

Kunnan ja valtion virkaeläinlääkäreiden välillä merkitsevää eroa on siis tulosten perusteella hallintolain vaatimusten ja oikeusperiaatteiden tuntemisessa sekä päätösten muoto- ja rakenneseikkojen mieltämisessä tärkeäksi niin, että valtion viranhaltijat tuntevat hallintolain vaatimukset ja oikeusperiaatteet merkittävästi huonommin kuin kunnan viranhaltijat eivätkä pidä muoto- ja rakenneseikkoja yhtä tärkeinä kuin kunnan viranhaltijat.

Tulosten luotettavuuden pohdintaa

Kysymyksien 1. ja 2. vastauksiin on voinut vaikuttaa ns. sosiaalinen paine.⁴⁶⁰ Valvontaa suorittavan eläinlääkärin oletetaan tuntevan hallintolain vaatimukset. Samoin kysymys 3.b.

⁴⁶⁰ ks. Hallintopakko käytännön valvontatyössä s. 109

(ovatko muoto- ja rakenneseikat tärkeitä) saattaa sisältää vastauksia, joissa on vastattu ”niin kuin pitäisi” eikä omien mielipiteiden mukaan. Toisaalta kysely on suunnattu virkaeläinlääkäreille, jotka myös vastaavat virkansa puitteissa eikä yksityishenkilönä, jolloin oma mielipidekin on jollain tavalla virka-asemaan sidottu.

Kysymyksen 3.a. alhainen vastausprosentti (46 %) kertoo eläinlääkäreiden vähäisestä kokemuksesta pakkokeinojen käytössä. Ilman kokemusta ei voi ottaa kantaa menettelyn eri vaiheisiin tai niiden työläyteen ja hankaluuteen.

Viimeisen kysymyksen vastaukset kertovat vahvoista mielipiteistä ja todellisesta tarpeesta neuvontaan ja ohjaukseen käytännön työssä. Myös turhautumista neuvojen ja tiedon puutteeseen oli havaittavissa vastauksissa.

7. Kokoavia näkökohtia hyvästä hallinnosta

Hyvän hallinnon toteutumiselle yleensä hallinnossa ja erityisesti ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä asetetaan vaatimuksia monelta eri taholta. Hyvän hallinnon toteutumista edellyttävät perustuslaki ja hallintolaki, EU-lainsäädäntö ja –oikeus sekä ympäristöterveydenhuoltoa ja elintarvikevalvontaa koskeva sekä kansallinen että EU-tasoinen lainsäädäntö.

Asiakaslähtöisyyden korostuessa myös toiminnan laadulliset vaatimukset ovat kiristyneet ja tuloksellisuus on tärkeä kriteeri kaikilla hallinnon aloilla.

Hyvän hallinnon periaatteeseen kuuluvat sekä perustuslain että hallintolain säädökset ja lisäksi oikeusperiaatteet, jotka käytännössä toimivat viranomaisten harkintavaltaa rajoittavina tekijöinä. Myös hyvän hallinnon voidaan katsoa olevan yleinen oikeusperiaate, joka pitää sisällään muut hyvän hallinnon osatekijät ja oikeusperiaatteet. Hyvän hallinnon periaatteeseen kuuluvat myös toiminnan tehokkuus, vaikuttavuus ja nopeus.

Menettelysääöksistä velvoittavan vallankäytön kuten pakkokeinomenettelyn kohdalla merkittävässä asemassa on sekä kuuleminen että päätöksen perusteluvelvollisuus. Pakkokeinomenettelyn ollessa kyseessä ei voida ajatella olevan tilannetta, jossa kuuleminen ei vaikuttaisi asianosaisen oikeusturvaan tai toisi lisäselvitystä asiaan. Koska kyseessä on aina asianosaista velvoittava ja hänen oikeuksiaan kaventava päätös, asianosaisella on oltava mahdollisuus lausua mielipiteensä ja antaa haluamansa muu selvitys asiasta ennen lopullista

päätöstä. Asian kaavamainen käsittely ei tarkoita rutiininomaisia päätöksiä. Pakkokeinomenettelyn kohdalla viranomaisen ja asianosainen myöskin harvoin puoltavat samaa näkemystä.

Asianosaisen kuulematta jättäminen on selkeä menettelyvirhe ja päätös voidaan sen vuoksi muutoksenhaun perusteella kumota kokonaan tai osittain. Kuulemisvirhettä on vakiintuneesti pidetty jopa niin sanottuna ehdottomana menettelyvirheenä, jolloin päätös kumoutuu virheen johdosta aina eli myös ilman vaikutusedellytysten selvittämistä.⁴⁶¹ Tutkimusaineistoon sisältyvien hallinto-oikeuksien päätöksissä yleisin päätöksen kumoamisperuste oli kuulematta jättäminen. Ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä usein käytetylle suulliselle kuulemiselle ei sen sijaan tutkimusaineiston päätöksistä löytynyt perusteita. Hallintolain mukaan suullisen kuulemisen edellytyksenä on asianosaisen nimenomainen pyyntö sekä kirjallisesta kuulemisesta koituva selkeä, kohtuuton haitta asianosaiselle. Päätösehdotukset eivät kuitenkaan kuulu kuulemismenettelyn piiriin.

Kuulematta jättämistä ei voi myöskään perustella asian kiireellisyydellä tai kuulemismenettelyn tarpeettomuudella. Kuuleminen voidaan jättää joissain erityistapauksissa suorittamatta vedoten päätöksen tarkoituksen toteutumisen vaarantumiseen tai kuulemisesta aiheutuvaan asian käsittelyn viivästymiseen, joka aiheuttaa merkittävää vaaraa ihmisten terveydelle. Seikat joihin vedotaan, täytyy kuitenkin pystyä riittävästi perustelemaan ja lähtökohtaisesti poikkeuksia kuulemisesta tulee tulkita suppeasti. Toisin kuin ympäristönsuojelulaissa, ympäristöterveydenhuollon voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole mainintaa kuulematta jättämisestä tietyissä tilanteissa.

Vaikka kaikki oikeusperiaatteet tulee huomioida päätöksenteossa, nousevat muutamat periaatteet erityisesti ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyn osalta merkittävään asemaan.

Julkisuusperiaatteen mukaan lähtökohtana ja pääsääntönä on julkisuus. Pakkokeinomenettelyssä sovellettavaksi tulee yleensä julkisuuslain 24 §:n 20. kohta. Tämän mukaan myös pakkokeinomenettelyyn liittyvät asiakirjat tulisi julkisuuslain ja julkisuusperiaatteen mukaan käsitellä julkisina.

Perusteina ja päätöksentekoa ensisijaisesti ohjaavina periaatteina pakkokeinomenettelyssä ovat erityisesti objektiviteetti-, legaliteetti- ja suhteellisuusperiaate. Yhdenvertaisuusperiaate

⁴⁶¹ Kulla, Hallintomenettelyn perusteet s. 42

edellyttää, että pakkokeinomenettelyyn ryhtymisen perusteissa tai toimijoille asetetuissa vaatimuksissa ei ole kohtuuttomia eroavaisuuksia esimerkiksi eri kuntien osalta. Samoin viranomaisten välisen yhteistyön periaatteen voidaan katsoa edellyttävän myös käytäntöjen yhtenäistämistä valtakunnallisestikin. Tätä toivovat myös valvontatyötä tekevät viranhaltijat kyselytutkimuksen vastauksissa.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan päätöksentekijän motiivin on oltava lain ration eli tarkoituksen mukainen. Tähän vaikuttaa myös valvojan tekemä tulkinta lain tarkoituksesta. Tulkintaan vaikuttavat myös viranomaisen tiedolliset valmiudet ja asenteet. Tämä käy ilmi myös kyselytutkimuksesta, jonka mukaan tiedon puute ja negatiiviset asenteet vaikuttavat pakkokeinojen käytön vähäisyytenä. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista on myös toimivallan tai harkintavallan alittaminen, ts. virkamiehen toimimattomuus.

Tarkoituksenmukaisuusperiaate on syytä erottaa omaksi periaatteekseen. Tarkoituksenmukaisuusperiaatetta ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä toteuttavat parhaiten viranhaltijoille tehdyt toimivallan delegoinnit. Toimivallan delegointi lisää tarkoituksenmukaisuutta myös viranhaltijoiden lisääntyneenä halukkuutena ryhtyä käyttämään tarvittaessa pakkokeinoja.

Menettelymuodon väärinkäyttämiseksi ympäristöterveydenhuollossa voidaan katsoa kuuluvan viranomaisen passiivisuus sekä myös julkisuusperiaatteen vastainen salailu. Asioiden salaaminen esimerkiksi virkamiehen omiin mielipiteisiin perustuen on myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista.

Kaikkeen hallintotoimintaan kiinteästi liittyvän palveluperiaatteen mukaan viranomaisten toiminnan on oltava myös tuloksellista. Tuloksellisuutta ympäristöterveydenhuollon valvonnassa voidaan lisätä riittävän nopealla pakkokeinoin ryhtymisellä tilanteen niin vaatiessa. Tähän voidaan vaikuttaa keskushallinnon taholta käytäntöä yhtenäistämällä sekä ohjausta ja neuvontaa tehostamalla.

Hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat osa hallintotoiminnan ja virkamiesten toimintaa ohjaavaa ohjausjärjestelmää.⁴⁶² Periaatteiden tuntemus yleensä kunnallishallinnossa on aivan liian vähäinen. *Pohjolaisen* mukaan virkamieskunta kaipaakin paitsi eettisiä sääntöjä kaipaavaa keskustelua, myös konkreettisia ohjeita periaatteiden soveltamisesta.⁴⁶³ Tämä käy selvästi ilmi myös kyselytutkimuksen tuloksista. Sekä valtion että kunnan viranhaltijat

⁴⁶² Ryynänen, Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 10, 140-141

⁴⁶³ Ks. Pohjolainen, Eettiset säännöt virkatoimen ohjaajina s. 132-144

kaipaavat konkreettisia ohjeita sekä periaatteiden että muiden hyvän hallinnon takeiden soveltamisesta ja pakkokeinomenettelyn toteuttamisesta ylipäänsä.

Harisalo on tutkinut elintarvikealan yritysjohtajien käsityksiä viranomaisvalvonnasta.⁴⁶⁴ Hänen mukaansa viranomaiset voivat toimia usealla eri tavalla. Jos sääntöjä valvovat viranomaiset toimivat lain puitteissa ja rajoissa, he toimivat sääntelyn varmistajina, jotka suhtautuvat yrityksiin persoonattomasti eivätkä syrji niitä positiivisesti tai negatiivisesti. Toisaalta viranomaiset voivat myös tulkita sääntöjä oman mielensä mukaisesti ja ylittää harkintavaltansa rajat.

Harisalo päätyy tulkitsemaan yritysjohtajien haastatteluja niin, että Suomessa on olemassa kaksi eri tapaa, jolla viranomaiset kohtelevat yrityksiä. Mikäli tämä pitää paikkansa, on tilanne erityisesti oikeusperiaatteiden toteutumisen osalta huolestuttava. Harisalon tutkimustulosta voidaan kuitenkin kritisoida niiltä osin, että hän ei erottele valtion ja kunnan viranomaisten erilaista roolia valvonnassa. Valtion viranomaiset (esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet) toimivat ohjaavina ja neuvovina tahoina, kun taas kunnan viranomaisilla on valvovana viranomaisena velvollisuus puuttua lain noudattamisen yksityiskohtiinkin. Tämä selittää ainakin osittain yritysjohtajien erilaisia kokemuksia. Kuitenkin toimijoiden erilainen kohtelu rikkoo sekä objektiviteetti-, legaliteetti- että yhdenvertaisuusperiaatetta vastaan ja vahvistaa käsitystä oikeusperiaatteiden huonosta käytännön tuntemisesta sekä yhtenäisen valtakunnallisen linjauksen puutteesta ja tarpeellisuudesta.

Hyvän hallintokulttuurin mukainen hyvä hallintotapa ei ole pelkästään muodollista säädösten noudattamista, kuten usein ajatellaan hallinnon ja virkamiestoiminnan ollessa kyseessä.⁴⁶⁵ *Ryynäsen* mukaan päätöksenteossa ei pitäisi tyytyä tarkkailemaan vain sitä, täyttääkö päätös periaatteiden asettamat vaatimukset, toisin sanoen sijaitseeko se periaatteiden rajojen sisäpuolella.⁴⁶⁶ Näiden rajojen sisältä tulisi aina pyrkiä etsimään parhaiten periaatteita toteuttava vaihtoehto. Näin ollen yhdenvertaisuuden periaatteen huomioon ottaen tulisi löytää tasapuolisin vaihtoehto, objektiviteettiperiaatteen huomioiden asiallisesti perusteltavin vaihtoehto, suhteellisuusperiaatteen mukaan kohtuullisin vaihtoehto ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

⁴⁶⁴ teoksessa Euroopan Unioni elintarvikealan sääntelijänä: Yritysjohtajien näkökulma julkiseen sääntelyyn

⁴⁶⁵ Ryynänen, Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 232-233, 10-13

⁴⁶⁶ teoksessa Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 10-13, 34-38

Virkaeläinlääkäreille suunnatun kyselyn tulosten perusteella virkaeläinlääkärit tuntevat hyvän hallinnon vaatimukset ja oikeusperiaatteet teoriassa melko hyvin, mutta käytännön soveltaminen tuottaa ongelmia. Samoin koko pakkokeinomenettelyn toteuttaminen ja erityisesti muoto- ja rakenneseikkojen oikeellisuus herättävät kysymyksiä ja epävarmuutta. Epävarmuus vähentää halukkuutta ryhtyä pakkokeinoihin ja menettelyn mukanaan tuomat negatiiviset puolet pelottavat. Muoto- ja rakenneseikkoja pidetään kuitenkin tärkeinä nimenomaan oikeudelliselta kannalta. Erityisen hankalaksi menettelyssä koetaan kuuleminen ja sen toteuttaminen, samoin lautakuntakäsittelyt. Keskushallinnon taholta toivotaan koulutusta, selkeää ohjausta ja neuvontaa erityisesti muoto- ja rakenneseikkojen osalta esimerkiksi valmiiden mallien muodossa.

Huolimatta hyvästä hallinnon vaatimusten teorian tuntemuksesta suurin osa vastaajista kuuluu kategoriaan, joka tuntee hyvän hallinnon vaatimukset huonosti tai kohtalaisesti ja on hallinnon kannalta epävarma tai kohtalainen pakkokeinojen käyttäjä. Valtion virkaeläinlääkäreiden keskuudessa tuntemus on selkeästi vähäisempää kuin kunnan virkaeläinlääkäreillä.

EU:n valvonta-asetuksen (882/2004) 6 artiklan mukaan

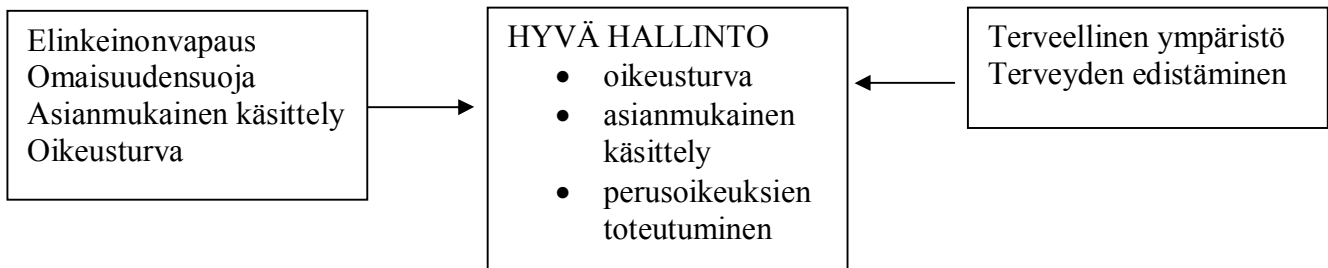
toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että kaikki sen virallista valvontaa harjoittava henkilöstö saa toimivaltansa alalla soveltuvan koulutuksen, jonka perusteella se pystyy hoitamaan velvollisuutensa pätevästi ja harjoittamaan virallista valvontaa johdonmukaisella tavalla.⁴⁶⁷

Koska suuri osa vastaajista kokee tuntevansa hyvän hallinnon vaatimukset huonosti tai kohtalaisesti ja toivoo saavansa enemmän ohjausta ja neuvontaa, voidaan artiklan vaatimuksen toteutuminen kyseenalaistaa. Erityisesti pakkokeinomenettelyn käyttöön liittyvät menettelysäädökset ovat osa-alue, jossa lisäkoulutuksen tarve on selkeä.

Hyvän hallinnon toteutuminen on siis keskeisessä asemassa ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä. Edellisessä pääluvussa esiteltiin luvussa kolme (Hallintopakko ja perusoikeudet) ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännite.⁴⁶⁸ Pakkokeinomenettelyssä vastakkaisten perusoikeuksien välillä olevaa jännitettä voidaan lieventää juuri hyvän hallinnon toteuttamisella. Tätä kuvaan seuraavan kaavion avulla.

⁴⁶⁷ EY N:o 882/2004 6 artikla

⁴⁶⁸ s. 65



Kaavio 4. Hyvän hallinnon vaikutus ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitteeseen. Hyvä hallinto lieventää ympäristöterveydenhuollossa vaikuttavien vastakkaisten perusoikeuksien välillä olevaa jännitettä.

Samalla toteutuvat myös aikaisemmin esitetyn hyvän hallinnon kehikon osa-alueet.⁴⁶⁹ Terveellinen ympäristö ja terveyden edistäminen voidaan katsoa yhdessä terveyshaittojen estämisen periaatteen kanssa myös ympäristöterveysoikeuden syvärakenteesta kumpuaviksi vaatimuksiksi. Hyvä hallinto toimii sekä oikeuden eri tasojen että vastakkaisten perusoikeuksien välisenä tasapainottajana.

Vaikka pakkokeinomenettely usein mielletään yksinomaan velvoittavaksi, asianosaisten vapauspiiriä kaventavaksi toiminnaksi, jota säätelevät hyvän hallinnon takeet, voidaan menettelylle kuitenkin löytää myös aiemmin mainitun perustuslaillisen oikeutuksen lisäksi oikeutus – ja jopa velvoite – hyvästä hallinnosta.

Hyvään hallintoon kuuluvat toiminnan laadulliset kriteerit, joihin sisältyy virkatehtävien tehokas hoitaminen. Saman velvollisuuden toiminnalle asettaa myös palveluperiaate. Legaliteettiperiaate velvoittaa myös viranomaista itseään; lainvastaiseen toimintaan on puututtava. Objektiviteettiperiaatteen mukaan näin on toimittava omista asenteista tai mielipiteistä huolimatta. Tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaan hallinto on järjestettävä tarkoituksenmukaisesti. Terveysten edistämisen ja terveellisen ympäristön turvaamisen kannalta on tarkoituksenmukaista, että epäkohtiin puututaan riittävän ajoissa riittävän

⁴⁶⁹ Ks. s. 123 hyvän hallinnon kehikko ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä

tehokkaalla ja tuloksellisella menettelyllä. Tätä edellyttää myös menettelymuodon väärinkäyttämisen kieltö.

Ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyn vaikutusta valvonnan tuloksellisuuteen pohditaan tarkemmin seuraavassa pääluvussa.

IV. PAKKOKEINOMENETTELYN VAIKUTTAVUUDESTA

1. Yleistä

Nykypäivän hallinnossa tärkeässä asemassa olevaan palveluperiaatteeseen sisältyy toiminnan tuloksellisuuden vaatimus. Tuloksellisuus puolestaan jakautuu toiminnan tuottavuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Näistä tuottavuus ja taloudellisuus kuvaavat toiminnan taloudellisia vaikutuksia, kun taas vaikuttavuudella voidaan ymmärtää myös toiminnan käytännön vaikutuksia haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikuttavuus käsitteenä kuvaa yleensä valittujen toimenpiteiden ja niillä saavutettujen tulosten eli tarkoitettujen vaikutusten välistä suhdetta.⁴⁷⁰ Ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyn kyseessä ollessa vaikuttavuus voidaan käsittää toimenpiteen eli pakkokeinomenettelyn vaikutuksilla elintarviketurvallisuuteen ja terveyshaittojen estämiseen ja poistamiseen.

Tässä tutkimuksessa **pakkokeinomenettelyn vaikuttavuudella** tarkoitetaan menettelyn vaikutusta valvonnan tehokkuuteen, elintarviketurvallisuuden lisäämiseen sekä terveyshaittojen estämiseen ja poistamiseen.⁴⁷¹

Aiemmin hyvän hallinnon periaatteeseen määriteltiin kuuluvaksi myös toiminnan vaikuttavuus, tehokkuus ja nopeus.⁴⁷² Hyvää hallintoa ei siis tarkastella pelkästään pakkokeinomenettelyyn vaikuttavana tekijänä, vaan myös osana pakkokeinomenettelyn tavoitteiden saavuttamista.

Tässä luvussa tarkastellaan vaikuttavuuden lisäksi myös toiminnanharjoittajien oikeusturvan ja yhdenmukaisen kohtelun sekä viranhaltijoiden tasapuolisen toiminnan toteutumista pakkokeinomenettelyssä sekä oikeusperiaatteiden toteutumista viranhaltijoiden toiminnassa. Tarkastelussa käytetään hallinto-oikeuksien ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyä koskevia ratkaisuja, poliisin tietoon tulleita rikostilastoja sekä viranhaltijoiden käytäntöjä esitutkintapyyntöjen, rikosilmoitusten ja hallintopäätösten sekä kyselytutkimuksen muodossa.

⁴⁷⁰ Pöysti, Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue s. 20

⁴⁷¹ Valvonnan tehokkuus ks. s. 197

⁴⁷² Hyvän hallinnon periaatteen määritelmä s. 121

Hallinto-oikeuksien ratkaisut

Hallinto-oikeuksien pakkokeinomenettelyä koskeva ratkaisuja vuosilta 1995-2006 löytyi Helsingin, Hämeenlinnan, Turun, Kuopion, Oulun, ja Vaasan hallinto-oikeuksista. Kouvolaan ja Rovaniemen hallinto-oikeuksissa ei ollut käsitelty lainkaan pakkokeinomenettelyyn liittyviä valituksia. Yhteensä vuosina 1995-2006 kaikissa hallinto-oikeuksissa oli käsitelty 48 ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyyn liittyvää valitusta. Eniten valituksia oli käsitelty Helsingin hallinto-oikeudessa (29 kpl). Kaikki käsitellyt valitukset oli tehty aiemman lainsäädännön mukaisista päätöksistä. Yhtään uuden elintarvikelain (23/2006) mukaista valitusta ei maaliskuuhun 2007 mennessä ole käsitelty hallinto-oikeuksissa.⁴⁷³

Tutkimusaineistoon sisältyvät hallinto-oikeuksien ratkaisut on esitetty liitteessä 2.

Useimmiten valitusperusteena oli käytetty *kuulemismenettelyssä tehtyä virhettä*. Tämä tukee jo edellisessä pääluvussa esitettyä huomiota kuulemismenettelyn merkittävyydestä pakkokeinomenettelyssä. Kuulemismenettelyn osalta mielenkiintoisia olivat aineistoon sisältyvät tarkastuseläinlääkäreiden lihan tarkastuspäätöksistä tehdyt valitukset. Useassa tapauksessa hallinto-oikeus oli kumonnut tarkastuseläinlääkäriin hylkäävän lihan tarkastuspäätöksen kuulemisvirheen takia.

Esimerkkinä tapaus, jossa tarkastuseläinlääkäri oli hylännyt lihan tarkastuksessa kolmen emakon ruhot kuihtumisen takia. Lääninoikeus on kumonnut päätöksen. Päätöksen perustelujen mukaan tarkastuseläinlääkäriin ei olisi tullut ratkaista asiaa varaamatta eläinten omistajalle tilaisuutta tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä. Asiassa on siten menetelty virheellisesti. (Päätösno 99/0359/1 dnro 1357/4800/98/C)

Samoin päätöksessä nro 155/1 (Dnro 2298/4800/98/C) tarkastuseläinlääkäri oli hylännyt hevosen ruhon ante mortem-tarkastuksen yhteydessä ilmenneen kipulääkkeen käytön takia. Lääninoikeus oli kumonnut tarkastuseläinlääkäriin päätöksen. Päätöksen perustelujen mukaan tarkastuseläinlääkäriin ei olisi tullut ratkaista asiaa varaamatta eläimen omistajalle tilaisuutta tulla kuulluksi. Asiassa on siten menetelty virheellisesti.

Teurastamossa työskentelevä tarkastuseläinlääkäri tarkastaa eläinten ruhot teurastuslinjassa. Useimmiten päätös lihan tarkastuksen tuloksesta tehdään välittömästi, ellei päätöksen tueksi tarvita jatkotutkimuksia. Yleinen käytäntö on, että lihan tarkastuspäätöksistä ei kuulla

⁴⁷³ Kartoitus kaikista hallinto-oikeuksista 5.3.2007

eläinten omistajia. Hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntö kuitenkin osoittaa, että myös näissä tapauksissa hallintolain vaatimusten on täyttyvä kuulemismenettelyn osalta. Tarkastuseläinlääkärin toiminta teurastamolla on julkisen vallan käyttöä ja sen seuraukset kohdistuvat asianosaisten omaisuuteen. Omaisuudensuojaa, jota säädellään perustuslain 15 pykälässä, on joskus pidetty yhtenä markkinatalousjärjestelmän keskeisimmistä periaatteista. Koko oikeusjärjestyksen on katsottu muodostuneen yksityisomaisuuden suojaamisen tarpeesta.⁴⁷⁴ Tässä valossa on ymmärrettävää, että hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännössä korostetaan voimakkaasti omaisuudensuojan periaatetta myös tarkastuseläinlääkäreiden päätösten osalta.

Koska kuulematta jättäminen on yleinen käytäntö valtion tarkastuseläinlääkäreiden valvomissa teurastamoissa, voidaan hallinto-oikeuksien päätösten perusteella todeta päätöksenteossa olevan tältä osin vakava ongelma oikeusturvan toteutumisen kannalta. Syitä käytännön muodostumiseen on todennäköisesti monia. Kuten kyselyn tuloksista käy ilmi, valtion viranhaltijoiden tietämys hallintolain vaatimuksista on kunnan viranhaltijoita heikompi. Osittain käytäntö siis perustuu tiedon puutteeseen. Toisaalta päätösten luonne on varmasti viranhaltijoiden taholta katsottu sellaiseksi, että voitaisiin soveltaa hallintolain 34 §:n 5. kohtaa, ”kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta”. Kuten aikaisemmin todettiin, lauseketta voi kuitenkin käyttää vain lähinnä niissä tilanteissa, joissa vastustetaan viranomaiselle tehdyn hakemuksen hyväksymistä esittämättä samalla mitään asian ratkaisemiseen vaikuttavaa selvitystä eikä kuulemisella ole vaikutusta asianosaisten oikeusturvaan.⁴⁷⁵ Tämä peruste ei siis tule kyseeseen lihan tarkastuspäätösten kohdalla.

Myöskään hallintolain 34 §:n 4. kohta ei tule kyseeseen sovellettavaksi näissä tapauksissa. Kuuleminen lihan tarkastuspäätösten yhteydessä ei vaaranna päätöksen toteutumista eikä sen viivästyminen aiheuta haittaa ihmisten terveydelle, koska kyseenalainen ruho odottaa joka tapauksessa sivussa lopullista päätöstä. Ei siis ole vaaraa ruhon häviämisestä tai päätymisestä kulutukseen, vaikka kuuleminen toteutettaisiinkin.

Mielenkiintoista onkin pohtia, ovatko viranhaltijat soveltaneet käytännössään hygienialain 31 §:ää, jonka mukaan kiireellisissä tapauksissa elinkeinonharjoittajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi vain, jos tämä on viivytyksettä tavattavissa. Eläimen omistajahan ei ole paikalla lihan tarkastuksen tapahtuessa. Kuitenkaan tämän pykälän käyttö ei ole perusteltua, koska kyseessä ei ole kiireellinen tapaus, kuten jo aikaisemmin todettiin. Toisaalta viranhaltijoiden vähäinen tietämys hallinnon alalta ei myöskään tue vaihtoehtoa,

⁴⁷⁴ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 184.

⁴⁷⁵ Ks. Kuuleminen s. 132-141

jossa päätösten perusteita olisi osattu etsiä lainsäädännöstä. Itse kallistun kannattamaan vaihtoehtoa, jonka mukaan käytännön selityksenä on viranhaltijoiden vähäinen tietämys hallintolain ja hyvän hallinnon vaatimuksista.

Toisaalta lihan tarkastuksen tarkoitus on karsia elintarviketuotannosta pois terveydelle vaaralliset raaka-aineet. Tämän lihan tarkastuspäätösten taustalla vaikuttavan suojeltavan edun merkittävyyden valossa hallinto-oikeuden ratkaisut vaikuttavat osittain kohtuuttomilta. Kuulemisen toteuttaminen ei kuitenkaan olisi vaikuttanut varsinaiseen päätöksen perusteluun, elintarviketurvallisuuden takaamiseen. Lisäksi päätöksenteon on oltava nopeaa, koska kyseessä on helposti pilaantuva tuote. Päätökset eivät myöskään ole linjassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen kanssa, jossa tarkastuseläinlääkärin hylkäävä päätös pysytettiin voimassa juuri elintarviketurvallisuusnäkökohdan takia (Dnro 454/3/03 T 3338).

Tarkastelun kohteena olevat hallinto-oikeuksien päätökset on tehty ennen KHO:n päätöstä. Voidaankin ajatella KHO:n ratkaisukäytännön ohjaavan myös hallinto-oikeuksien päätöksentekoa näiltä osin, vaikka KHO:n päätöksessä ei ollutkaan kyse kuulemismenettelystä. Tutkimusaineistoon ei kuitenkaan sisällynyt yhtään tapausta, jossa lihan tarkastuspäätöksestä olisi valitettu kyseisen KHO:n päätöksen jälkeen.

Samoin mielestäni tulisi huomioda *omaisuudensuojan rajoitukset*. Omistusoikeuden sisältö ei ole rajaton, vaan omistusoikeuden käsitteeseen sisältyy erilaisia rajoittavia kriteerejä. Näihin luetaan myös omaisuuden sosiaalisen sidonnaisuuden periaate, jonka mukaan omistusoikeutta ei saa käyttää niin, että vaarannetaan yleistä turvallisuutta tai terveyttä tai aiheutetaan toisille haittoja tai menetyksiä.⁴⁷⁶ Tämän periaatteen mukaan kyseisissä tapauksissa omistusoikeutta olisi mielestäni pitänyt tulkita suppeasti ja asettaa terveyden suojeleminen omistusoikeutta rajoittavaksi tekijäksi.

Käsiteltävissä tapauksissa siis hallinto-oikeudet ovat pitäneet kuulematta jättämistä ehdottomana menettelyvirheenä. Tähän tulokseen päädyttiin myös edellisessä pääluvussa. Menettelyvirheen ehdottomuus korostuu kuitenkin erityisesti tarkastuseläinlääkäreiden lihan tarkastuspäätöksissä, koska näissä tapauksissa kuulemisella ei olisi ollut vaikutusta asian ratkaisuun, vaan ratkaisu tehdään yksinomaan tarkastuseläinlääkärin ruhosta tekemien havaintojen ja mahdollisten tutkimustulosten perusteella.

⁴⁷⁶ Ks. mm. Hollo, Ympäristöoikeuden perusteet s. 13 ja Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus s. 53

Aineistoon sisältyi myös kolme tapausta, joissa oli valitettu kuulemisen toteuttamisessa tapahtuneesta virheestä.

Asunnon omistaja oli velvoitettu suorittamaan päätöksestä ilmenevät korjaustoimenpiteet terveyshaitan poistamiseksi. Ympäristölautakunnan lausunnon mukaan asianosaiselle on lähetetty selityspyyntö tavallisena kirjeenä. Asianosainen on kiistänyt saaneensa hänelle lähetettyä selityspyyntöä tiedokseen. Ympäristölautakunta ei ole esittänyt selvitystä siitä, että selityspyyntö olisi tullut asianosaisen tietoon. Hänelle ei siten ole varattu asianmukaisesti tilaisuutta selityksen antamiseen. Lääninoikeus on kumonnut päätöksen. Asiassa on tapahtunut menettelyvirhe. (4271/5 Dnro 147/4800/98)

Merkittäväksi ratkaisuun vaikuttavaksi tekijäksi nousee siis myös kuulemisen tosiasiallinen toteuttaminen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ovat samoin vuosilta 1995-2006 ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyä koskevia ratkaisuja. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamiseen ei tarvita valituslupaa ja oikeus voi siten antaa sellaisiakin ratkaisuja, joilla ei ole merkitystä muissa samankaltaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta. Ratkaisut sisältävät kuitenkin yleensä tietynlaisen tulkintatavan. Erityisesti korkeimpien tuomioistuinten vuosikirjoissa julkaistut tapaukset voidaan katsoa oikeuskäytäntöä ohjaaviksi. Ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyistä löytyi KHO:n vuosikirjoista vain kolme tapausta. Näistä yksi tapaus on esitelty jo aikaisemmin (tarkastuseläinlääkärin lihantarkastuspäätös T 3338 Dnro 454/3/03) KHO on ottanut kantaa myös *velvoitteen kohdistamiseen* tai viranomaisen laatiman *oppaan käyttöön päätöksen perusteluissa*.

Ympäristölautakunta oli todennut asuinhuoneistoissa ilmenevän terveyshaitan johtuvan asuntojen ilmastoinnin tulo- ja poistoilmanvaihdon tulokanavissa olevasta pölystä. Pöly oli raekooltaan sellaista, että sen kulkeutuminen ulkoa tuloilman mukana kanavaan ei ollut mahdollista. Kanavien suulla oli todettu myös ruiskutasoiteroiskeita, jotka osoittivat, että ainakin osa kanavista oli ollut suojaamatta rakennustöitä tehtäessä. Koostumuksesta päätellen pölyn oli todettu olevan pääosin rakennusaikaista pölyä. Ympäristölautakunta oli velvoittanut rakennusteknisestä urakasta vastanneen urakoitsijan poistamaan rakennuksen rakenteissa olevat terveyshaittaa aiheuttavat ainekset.

Asiassa annetuissa lausunnoissa todetaan, että terveydensuojelulain esitöissä on nimenomaisesti todettu että, sanamuodolla "kunnan terveydensuojeluviranomainen voi velvoittaa sen, jonka menettely tai toimenpide on syynä tällaiseen epäkohtaan, ryhtymään toimenpiteisiin terveyshaitan poistamiseksi tai rajoittamiseksi" tarkoitetaan tilannetta, jossa terveyshaitta aiheutuu asunnon tai oleskelutilan ulkopuolisesta toiminnosta.

Vaikka asiassa sovellettu terveydensuojelulain 27 §:ää koskeva virheellinen tulkinta on esitetty asumisterveyttä koskevassa julkaisussa "Asumisterveysopas", joka osin toimii oppaana Sosiaali- ja terveysministeriön julkaiseman sisäilmaohjeen 1997 soveltamisessa, ei mainitulle tulkinnalle löydy perusteita lain esitöistä. Mainittu julkaisu ei ole myöskään sellainen oikeuslähde, että sillä voitaisiin katsoa olevan merkitystä terveydensuojelulain 27 §:n tulkinnassa.

KHO:n ratkaisun mukaan urakoitsijaa ei voitu terveydensuojelulain 27 §:n 1 momentin perusteella velvoittaa poistamaan rakennuksen rakenteissa olleita terveyshaittaa aiheuttaneita aineksia. Rakennuksen vastaanottotarkastus ja takuutarkastukset oli suoritettu ja rakennus huoneistoinen oli ollut useita vuosia asumiskäytössä.

Päätöksen perustelujen mukaan terveydensuojelulain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettu määräys terveyshaitan poistamiseksi voidaan antaa sille, jonka toiminnasta tai menettelystä aiheutuu terveyshaittaa. Säännöksessä tarkoitettun vastuun lähtökohtana on aiheuttamisperiaate. Kysymys on yleissäännöksestä, joka voi kattaa suuren joukon tapauksia. Myös säännöksen perusteluissa (HE 42/1994) mainittu asianosaispiiri on esimerkinomainen. Terveydensuojelulaissa ei kuitenkaan ole nimenomaista säännöstä siitä, että sen 27§:n 1momentissa tarkoitettu menettely tai toimenpide voisi tarkoittaa esimerkiksi rakentamista tai suunnittelua.

Asumisterveysoppaassa, joka osin toimii oppaana sosiaali- ja terveysministeriön julkaiseman sisäilmaohjeen 1997 soveltamisessa, esitetyllä tulkinnalla ei myöskään ole asiassa oikeudellisesti sitovaa merkitystä terveydensuojelulain 27 §:n 1 momentin tulkinnan kannalta.

Näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus katsoi, että Y Oyj:tä ei rakennusteknisestä urakasta vastanneena urakoitsijana voitu terveydensuojelulain 27 §:n 1 momentin perusteella velvoittaa poistamaan Asunto Oy R:n omistamassa rakennuksessa ja rakenteissa terveyshaittaa aiheuttavia aineksia. Ympäristölautakunnan päätöksessä tarkoitettua velvoitetta ja uhkasakkoa ei näin ollen ole voitu määrätä mainitulle yhtiölle. (T 3224 Dnro 1599/3/01)

KHO on siis ottanut kantaa myös päätöksen perusteina käytettyyn Asumisterveysoppaaseen.⁴⁷⁷ KHO toteaa oppaan olevan riittämätön perustelujen kannalta, koska oppaalla ei ole oikeudellisesti sitovaa merkitystä. Koska kyseessä on KHO:n

⁴⁷⁷ Asumisterveysopas, toim. Aurola & Välikylä

vuosikirjaratkaisu, voidaan päätöstä pitää oikeuskäytäntöä ohjaavana ja näin ollen päätellä oppaan käytön olevan riittämätön peruste päätökselle.

Kolmannessa vuosikirjatapauksessa käsiteltiin tupakansavun aiheuttamaa hajuhaittaa.

Asuinkerrostalon asuinhuoneistojen A 3 ja A 5 välisen välipohjarakenteen vuotamisen takia alapuolisesta huoneistosta A 3 pääsi siellä tapahtuvan tupakoinnin seurauksena tupakan savua huoneistoon A 5 siinä määrin, että siitä saattoi aiheutua terveydellistä haittaa huoneistossa A 5 oleskeleville.

Korkein hallinto-oikeus asuinkerrostalon omistavan kiinteistöosakeyhtiön valituksen hyläten jätti pysyväksi lääninoikeuden päätöksen lopputuloksen, jossa yhtiö oli velvoitettu sakon uhalla lautakunnan asettamaan määräaikaan mennessä korjaamaan asuntojen A 3 ja A 5 välinen välipohjarakenne. Korkein hallinto-oikeus pidensi samalla veloitteen täyttämiseksi asetettua määräaikaa. (T 5287 Dnro 1700/7/95)

KHO:n julkaisemattomissa ratkaisuissa on käsitelty melua (T 2173 Dnro 1822/3/99) ja asunnon kosteusvaurioita (T 2330 Dnro 1584/3/00). Myös tässä tapauksessa kyseessä oli veloitteen kohdistaminen, tällä kertaa asunto-osakeyhtiölle.

Kerrostalon asuinhuoneiston WC/suihkutilan rakenteissa oli todettu kosteusvaurioita, joista saattoi aiheutua terveydensuojelulaissa tarkoitettua terveyshaittaa huoneistossa oleskeleville. Vaurioituneiden rakenteiden korjaaminen kuului asunto-osakeyhtiölain 78 § huomioon ottaen asunto-osakeyhtiölle rakennuksen omistajana. Näin ollen yhtiö oli voitu velvoittaa ryhtymään asiassa toimenpiteisiin terveyshaitan poistamiseksi. Veloitteen kohdistamisen kannalta ei ollut merkitystä sillä, oliko vaurioiden aiheutuminen luettavissa yhtiön, asunnon nykyisten tai edellisten omistajien syyksi.

Tässä tapauksessa siis veloitteen kohdistamisen perusteena oli asunnon omistussuhde, eikä merkitystä ollut haitan aiheuttajalla.

Kuulemisen lisäksi voidaan siis oikeustapausten perusteella sanoa merkittävää vaikutusta asian käsittelyn ja lopputuloksen kannalta olevan myös päätöksen perusteluilla ja veloitteen kohdistamisella.

2. Valvonnan tehokkuuden lisääminen

Valvonnan tehokkuus on keskeisessä osassa ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyn vaikuttavuutta arvioitaessa. Hallintotieteessä ja tuotantotaloudellisessa yhteydessä tehokkuus määritellään usein tarkoittamaan tavoitteen ja sen saavuttamiseksi sidottavien keinojen mahdollisimman optimaalista (tuloksellista) suhdetta.⁴⁷⁸ Tehokkuus yleisesti ottaen tarkoittaa tavoitteiden saavuttamista suhteessa käytettyihin resursseihin. Tehokkuus voidaan myös kytkeä riittävyyden ja vaikuttavuuden käsitteisiin.⁴⁷⁹ Voidaan myös sanoa, että tehokkuusvaatimus on hallinnossa jatkuvasti läsnä ja näin ollen sisältyy myös hyvän hallinnon vaatimuksiin, vaikka sillä ei varsinaista periaateluonnetta olekaan.⁴⁸⁰ Hallinnon tehokkuus on kuitenkin käsitteenä varsin tulkinnanvarainen ja moniulotteinen. *Jalonen* määrittelee väitöstutkimuksessaan kunnallishallinnon tehokkuuden kuntaorganisaation kyvyksi saavuttaa tavoitteensa.⁴⁸¹ Ympäristöterveydenhuollossa tehokkuus voidaan katsoa tarkoittavan *riittävää ja tuloksellista tapaa saavuttaa ympäristöterveydenhuollon keskeinen tavoite*, terveyshaittojen ehkäisy ja poistaminen.

Myös muilla hallinnon aloilla tehokkuuskysymys on ollut esillä. Esimerkiksi *Kylmälä* on kirjoituksessaan pohtinut rakennus- ja ympäristövalvonnan pakkokeinomenettelyn tehokkuutta.⁴⁸² Hänen mukaansa tehokkuusvaatimusten taustalla vaikuttaa nykyään voimakkaasti korostunut palveluperiaatteen vaatimus. Viranomaisten toiminnan tehokkuutta mitataan mm. suoritteiden lukumäärän ja toiminnan vaikuttavuuden perusteella. Kylmälän mukaan suoritteiden lukumäärän kasvu ei kuitenkaan ole toiminnan tehokkuuden ensisijainen mittari, koska suoritteiden lukumäärä ilman muuta lisääntyy tehokkuuden lisääntyessä. Sen sijaan valvonnan tehokkuutta voidaan mitata mm. *pakkokeinomenettelyn tavoitteena olevan lopputuloksen saavuttamiseen kuluvan ajan avulla*. Samoin Kylmälän mukaan pakkokeinopäätöksistä tehdyillä valituksilla saadaan usein ainakin pidennettyä menettelyssä asetettuja määräaikoja. Perusteena tälle ovat Helsingin rakennuslautakunnan vuonna 1987 tekemät uhkasakkopäätökset (n. 70 kpl), joista 14 päätöksestä valitettiin.

⁴⁷⁸ Pöysti, Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue s. 15

⁴⁷⁹ Heuru, Perustuslaillinen kunnallishallinto s. 332

⁴⁸⁰ Heuru, Perustuslaillinen kunnallishallinto s. 333

⁴⁸¹ Jalonen, Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä s. 73

⁴⁸² Kylmälä, Rakennus- ja ympäristövalvonnan pakkokeinot tehokkuuskysymyksen edessä teoksessa Rakentaminen, maankäyttö ja kaavoitus s. 108-116

Tässä tutkimuksessa **valvonnan tehokkuudella** tarkoitetaan elintarviketurvallisuuden lisäämiseen ja terveyshaittojen estämiseen tai poistamiseen kuluvaa aikaa siten, että tehokkuuden katsotaan lisääntyvän samassa suhteessa tavoitteeseen kuluvan ajan lyhenemisen kanssa.

Tutkimusaineiston perusteella ja käytetyillä metodeilla ei oikeustapauksista pystytäkään mittaamaan konkreettista käsittelyyn ja päätöksentekoon kulunutta aikaa. Sen sijaan aikaa arvioidaan *hyväksytyjen valitusten määrän* ja suhteellisten osuuksien avulla. Lopputuloksen saavuttamiseen kuluva aika lisääntyy, mikäli menettelystä tehty valitus hyväksytään. Hyväksytyjen valitusten perusteiden avulla pyritään löytämään tekijät, jotka eniten voivat lisätä lopputuloksen saavuttamiseen kuluvaa aikaa pidentämällä käsittelyaikoja.

Hallinto-oikeuksissa hyväksytyt valitukset

Tutkimusaineistoon kuuluvissa hallinto-oikeuksien päätöksissä 18 kpl (38 %) valituksista oli hyväksytty. Näistä 13 kpl (72 % hyväksytyistä valituksista) oli hyväksytty *hallinnollisen tai menettelyllisen virheen* perusteella. Eniten valituksia oli hyväksytty *kuulemisvirheen* takia (9 kpl, 50 %). *Riittämättömien perustelujen* tai *terveyshaitan toteen näyttämisen* takia oli hyväksytty 4 kpl (22 %) valituksia.

Aineiston perusteella näyttäisi siis siltä, että hallinnolliset menettelyvirheet ovat merkittävässä asemassa pakkokeinomenettelyn tavoitteena olevan lopputuloksen saavuttamiseen kuluvan ajan kannalta, koska peräti 72 % hyväksytyistä valituksista on hyväksytty menettelyvirheen takia. Erityisen tärkeäksi nousevat sekä *kuulemisen toteuttaminen* että *terveyshaitan riittävä perustelu*. Tulos on yhteneväinen lainsäädännön ja lainvalmistelutöiden sekä oikeuskäytännön kanssa, kuten edellisessä luvussa todettiin. Sekä kuuleminen että päätöksen perustelu ovat merkittäviä perusoikeuksia ja oleellisia oikeusturvan toteutumisen kannalta. On siis myös perusoikeusnäkökulman kannalta loogista, että hallinto-oikeudet perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukaisesti kiinnittävät huomiota juuri näihin seikkoihin ratkaisuihinsa. Tulos tukee myös aiemmin esitettyä tulkintaa, jonka mukaan viranomaisella ei ympäristöterveydenhuollossa ole subjektiivista tulkintaetuoikeutta, vaan terveyshaitan olemassaolo ja yhteys toimintaan on pystyttävä osoittamaan.⁴⁸³

⁴⁸³ Subjektiivinen tulkintaetuoikeus ks. s. 70-71.

Edellisellä sivulla määritellyn valvonnan tehokkuuden käsitteen mukaan nousevat menettelyvirheet merkittävään asemaan. Valitusproessin päättyessä päätöksen kumoamiseen voi prosessi – pakkokeinomenettelyn tavoitteena oleva lopputulos eli terveyshaitan poistaminen - pitkittyä useilla kuukausilla. Tutkimusaineiston perusteella voidaan siis sanoa *kuulemismenettelyn ja terveyshaitan riittävän perustelun pakkokeinomenettelyssä lisäävän ympäristöterveydenhuollon valvonnan tehokkuutta*. Käytännössä tämä voidaan toteuttaa lisäämällä viranhaltijoiden tietämystä hallintomenettelystä ja hyvän hallinnon vaatimuksista.

Valvonnan tehokkuutta voidaan aiemmin määritellyn lähestymistavan lisäksi tarkastella myös viranhaltijoiden tekemien pakkokeinopäätösten *luonteen* avulla. Tutkimusaineistosta suurin osa (152 kpl eli 81 %) oli niin sanottuja tehosteettomia pakkokeinoja, joissa velvoitteen tai kiellon tehosteeksi ei ollut asetettu mitään tehostetta (uhkasakkoa, teettämis- tai keskeyttämishukkaa, hyväksynnän tai rekisteröinnin peruuttamisen uhkaa). Tähän vaikuttaa osaltaan lainsäädännön sanamuoto: kuten aiemmin todettiin, ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä uhan asettaminen jätetään viranomaisen harkittavaksi toisin kuin ympäristönsuojelulaissa, jossa uhan asettaminen on pääsääntö annettavan velvoitteen yhteydessä.

Valvonnan tehokkuuden käsitteeseen sisältyy myös *terveyshaitan toteamisen ja pakkokeinomenettelyyn ryhtymisen välisen ajan* tarkastelu. Tutkimusaineistossa pakkokeinomenettelyyn ryhtymistä edeltävissä toimenpiteissä ja –ajoissa oli suuria eroja. Viranhaltija oli saattanut tuloksettomasti huomauttaa samoista asioista jopa vuosien ajan ennen pakkokeinomenettelyyn ryhtymistä.

Tarkastuskertomuksessaan x.x.2002 Elintarvikevirasto kehotti ensimmäisen kerran valvontaviranomaisia ryhtymään hygienialain 38 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Tarkastuksessa todettiin, että laitos ei kaikilta osin täytä hygienialaissa ja sen nojalla sille annettuja vaatimuksia.

Yhtymähallituksen x.x.2002 päivätyssä kokouspöytäkirjassa yrittäjä lupaa korjaukset valmiiksi vuoden 2003 loppuun mennessä. Tämä ei toteutunut vaan uudeksi valmistumisajankohdaksi luvattiin kirjallisesti kesäkuu 2004. Tarkastuksessa x.x.2004 todettiin, että myöskään tämä ei toteutunut. Läänin hallituksen tarkastuksessa x.x.2005 todetaan, että laitos ei edelleenkään täytä hygienialain vaatimuksia ja suositellaan valvontaviranomaisia ryhtymään hygienialain 38 §:n mukaisiin toimenpiteisiin. Edellä mainittuun liittyen pidettiin x.x.2005 X Oy:n kanssa neuvottelu- ja kuulemistilaisuus, jossa sovittiin läänineläinlääkärin toteamien puutteiden korjauksesta. Tällöin todettiin, että

laitoksessa toteutetut viimeaikaiset laajennukset vastaavat toimintojen sijoittelun ja huonejärjestyksen osalta viranhaltijoiden kanssa sovittua. Tarkastuksessa x.x.2005 todettiin kuitenkin, että kaikkia puutteita ei oltu korjattu, eikä laitos siten täyttänyt lain vaatimuksia.

Hygienialain 38 §:n mukaisen velvoitteen kuulemismenettely käynnistettiin lähes neljä vuotta Elintarvikeviraston ensimmäisen tarkastuskäynnin jälkeen. (Tapaus nro 115)

Lääninhallitusten suorittamissa kuntien elintarvikevalvonnan vaatimuksenmukaisuuden raportoinneissa (VAMU-raportit) todetaan toistuvasti puutteita pakkokeinojen käytössä.⁴⁸⁴ Erityisesti useita vuosia jatkuneiden epäkohtien korjaamiseen on kiinnitetty huomiota.

Otteita lääninhallitusten VAMU-raporteista vuodelta 2005:

Asioista on yritetty päästä yhteisymmärrykseen keskusteluilla ja neuvonnalla. Joidenkin toimijoiden kohdalla tämä on edellyttänyt jopa 10 vuotta kestänyttä neuvontaa ja keskustelua.

Selityspyyntöä ja muita pakkokeinoja tulisi käyttää, mikäli neuvonnalla ja ohjauksella ei saada toiminnanharjoittajia tekemään elintarviketurvallisuuteen liittyviä parannuksia kohtuullisessa ajassa. Elintarviketurvallisuudessa havaittujen selkeiden puutteiden korjaamiseen ei tulisi sallia kuluvan aikaa useita vuosia.

Valvonnassa ei ole juurikaan käytetty lainsäädännön sallimia pakkokeinoja sellaisissakaan tapauksissa, joissa määräystenvastaisuus on jatkunut kauan. Pakkokeinojen käyttöä on syytä harkita.

Valvonnan tehokkuuteen epäkohtiin puuttumisen osalta kiinnitettiin huomiota myös Euroopan komission tarkastusraportissa.⁴⁸⁵ Raportin mukaan

Joissain tapauksissa toimivaltainen viranomainen ei määrännyt korjaavia toimia, vaikka kunnan valvontaviranomaisten ja lääninhallitusten tarkastusraportteihin oli kirjattu epäkohtia. (kohta 4.4.4. Toimenpiteet vaatimustenvastaisuustapauksissa s. 23)

Useat kunnalliset raportit, joihin tarkastusryhmä tutustui, olivat pikemminkin tilannekuvauksia, eikä niihin sisältynyt viitteitä lainsäädäntöön, epäkohtien tunnistamista tai korjaaville toimille asetettuja määräaikoja. (kohta 4.1.6. Raportit s. 14)

⁴⁸⁴ lääninhallitusten www-sivut

⁴⁸⁵ Lopullinen raportti Suomeen 20.-31. maaliskuuta 2006 tehdystä tarkastusmatkasta, jonka aiheena oli eläinperäisten elintarvikkeiden, erityisesti lihan, maidon sekä liha- ja maitotuotteiden turvallisuutta ja eläinten hyvinvointia teurastus- tai lopettamishetkellä koskevan virallisen valvonnan arvioiminen. EU-komissio, terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto.

Vaikka kansallinen lainsäädäntö luo pohjan korjaavien toimien määräämiselle virallisen valvonnan jälkeen, näin ei aina tehty kunnan valvontaviranomaisten vastuulla olevissa laitoksissa. Lääninhallituksen laatimat raportit eivät aina johtaneet tehokkaisiin ja tuloksellisiin toimiin kunnan tasolla. Nykyisessä järjestelmässä ei voida täysimääräisesti varmistaa kunnan suorittaman pääasiassa lihantuotantoalaan kohdistuvan virallisen valvonnan tehokkuutta, toisin kuin asetuksen (EY) N:o 882/2004 8 artiklan 3 kohdassa edellytetään.⁴⁸⁶ (kohta 6.1. Toimivaltaiset viranomaiset s. 25)

Nykyisessä järjestelmässä ei kuitenkaan voida varmistaa virallisen valvonnan tehokkuutta (havaittuja epäkohtia ei korjattu-seurantatarkastusraportissa ei ollut huomautuksia tai siinä oli virheellisiä arvioita). (kohta 4.1.5.4. Varmennusmenettelyt s. 14)

Mikäli mahdollista terveystaitaa aiheuttavaan epäkohtaan ollaan puuttumatta jopa vuosien ajan tai ei puututa ollenkaan eikä edellytetä korjaavien toimenpiteiden toteutumista, voidaan valvonnan tehokkuuden *selvästi todeta heikentyneen*. Lääninhallitusten ja Euroopan komission raporttien mukaan valvonnan tehokkuus ei siis kaikissa kunnissa toteudu lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tämänkaltaista toimintaa on edellisessä pääluvussa tehtyjen johtopäätösten mukaisesti myös valvonnan laadullisten kriteerien kannalta sekä legaliteetti- että objektiviteettiperiaatteen että erityisesti tarkoituksenmukaisuusperiaatteen vastaista. Tämänkaltaista toimintaa voidaan katsoa myös viranomaisen passiivisuudeksi ja toimivallan alittamiseksi.⁴⁸⁷ Tutkimusaineiston perusteella tulosta ei voida yleistää valtakunnallisesti, mutta suuntaa antavana huomionakin tulos on merkittävä valvonnan tehokkuuden kannalta.

Päätösten perusteluista

Hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännössä korostuu myös terveystaitan *riittävän dokumentoinnin* merkitys. Myös eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa terveystaitan perusteltuun olemassaoloon päätöksessään 2736/4/00:

⁴⁸⁶ EY N:o 882/2004 8 artikla 3 kohta: Toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava käytössään menettelyt, joilla todetaan niiden harjoittaman virallisen valvonnan tehokkuus ja varmistetaan mahdollisesti tarvittavien korjaavien toimien toteuttaminen.

⁴⁸⁷ Huomiota tulee kiinnittää myös EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen vaatimukseen, jonka mukaan viranomaisen passiivisuus tai toimivallan käytön laiminlyönti on voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Mäenpää, Hallintoprosessioikeus s. 135

Oikeusasiamiehelle on kanneltu lintujen ruokkimiskiellosta ja sen tehosteeksi asetetusta uhkasakosta. Lausunnossaan oikeusasiamies viittaa terveydensuojelulain 51 §:n 1 momenttiin ja toteaa, että kieltojen tai määräysten antaminen ei edellytä sitä, että elinympäristössä olisi jo todettu ihmisten sairastuneen tai saaneen muita terveydenhäiriöitä. Riittää, että elinympäristössä on todettu sellainen tekijä tai olosuhde, joka voi aiheuttaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä. Hallituksen esityksessä terveydensuojelulaiksi todetaan, että kiellon tai määräyksen tulisi perustua ensisijaisesti terveystieteellisen tekemään tutkimukseen tai mittaukseen tai muuhun haitan olemassaoloa kuvaavaan luotettavaan tietoon.

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan ennen määräyksen antamista viranomaisen täytyy selvittää toisaalta todelliset olosuhteet ja toisaalta se, että niistä voi *riittävän luotettavan tutkimustiedon* mukaan aiheutua terveyshaittaa. Kuitenkin riittävän luotettavan tutkimustiedon voidaan ajatella sisältyvän myös erilaisten oppaiden teksteihin.

Eräässä tutkimusaineistoon sisältyvässä tapauksessa oli määrätty poistettavaksi käytetyistä kreosiitilla kyllästetyistä pölkyistä rakennettu pengeri ja aita. Hallinto-oikeus on hylännyt päätöksestä tehdyn valituksen. Päätöksen perustelujen mukaan terveyshaitta on osoitettu riittävästi käyttämällä ympäristökeskuksen oppaassa mainittuja tutkimustuloksia, joiden mukaan on hyvin todennäköistä, että kreosiittikyllästeestä, jolla pölkyt on käsitelty aiheutuu terveydensuojelulain 1 § 2 momentissa tarkoitettua terveyshaittaa. (T 00/0637/5 dnro 01766/00/4800)

Päätöksen perustelut ovat ristiriidassa aikaisemmin esitellyn KHO:n ratkaisun (T 3224) kanssa. KHO:n ratkaisun mukaanhan opasta nimenomaan ei voida pitää oikeudellisesti sitovana eikä näin ollen päätöksen perusteluina. Hallinto-oikeus taas on pitänyt oppaassa mainittuja tutkimustuloksia riittävinä perusteluina terveyshaitan olemassaololle. Oikeuskäytäntö on siis näiltä osin ristiriitainen. Itse asettuisin kannalle, jossa oppaita voidaan käyttää päätösten perusteluina, vaikka niillä ei ole oikeudellista sitovuutta. Oppaiden laatimisen yhteydessä on taustamateriaalina käytetty yleensä tutkimustuloksia tai esimerkiksi WHO:n tai sen alaisen organisaation asiantuntijaraportteja. Näin ollen KHO:n ratkaisu Asumisterveysoppaan käyttämisen kannalta on mielestäni perusteeton.

3. Terveyshaittojen poistaminen

Edellä esitetyt kuulemismenettelyn toteuttaminen ja terveyshaittojen olemassaolon perustelu pakkokeinomenettelyssä lisäävät osana pakkokeinomenettelyn vaikuttavuutta myös terveyshaittojen poistamisen tehokkuutta.

Kuten aikaisemmin tutkimuksessa (pääluvussa II Hallintopakko) on todettu, ympäristöterveydenhuollon pakkokeinopäätökset ovat luonteeltaan sellaisia, että päätöksen määrääminen välittömästi täytäntöönpantavaksi muutoksenhausta huolimatta on perusteltua. Terveyshaittojen poistamisen kannalta siis myös välittömällä täytäntöönpanolla on ratkaiseva merkitys. Terveyshaitta voidaan tällöin määrätä välittömästi poistettavaksi. Vaikka päätös myöhemmin muutoksenhaussa kumoutuisi, on välitön terveyshaitta- tai -vaara kuitenkin saatu poistettua. Väestön terveyden suojaamisen kannalta menettelyllä on tärkeä merkitys. Yleisen edun merkitys tässä tapauksessa voidaan katsoa olevan niin voimakas, että se on välttämätön vaikka heikentäisikin päätöksen kohteen oikeusturvaa väliaikaisesti.⁴⁸⁸

Edellä esitetyn lisäksi voidaan siis mainita vielä *päätösten välitön täytäntöönpano merkittävänä seikkana terveyshaittojen poistamisen kannalta.*

4. Oikeusturva ja yhdenvertaisuus

Oikeusturva liittyy olennaisesti sekä viranomaisten toimintaan että perusoikeuksien toteutumiseen. Oikeusturvan takaaminen julkisen vallankäytön yhteydessä on keskeinen peruspiirre oikeusvaltiossa.⁴⁸⁹ Oikeusturvaan sisältyvät *Mäenpään* mukaan julkisen päätöksenteon lainmukaisuuden ja laadun menettelylliset takeet sekä oikeudelliset keinot, joilla yksityinen – yksilö tai yhteisö – voi toisaalta toteuttaa oikeuksiaan ja toisaalta suojata oikeusasemaansa suhteessa päätöksentekijään.⁴⁹⁰ Perussäännös tästä sisältyy perustuslain 21 §:ään, jonka nimikkeenäkin on käsite oikeusturva.⁴⁹¹ Oikeusturva jakautuu edelleen muodolliseen (pätöksen tai menettelyn lainmukaisuus), materiaaliseen (pätöksen sisällöllinen oikeellisuus ja hyväksyttävyys) ja laadulliseen (asianmukainen käsittely) oikeusturvaan. Näiden eri osa-alueiden toteutuminen on mahdollista ja myös suotavaa

⁴⁸⁸ Mäenpää, Hallintoprosessioikeus s. 341

⁴⁸⁹ Tarukannel & Jukarainen, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa s. 15

⁴⁹⁰ teoksessa Hallintoprosessioikeus s. 1

⁴⁹¹ Heuru, Perustuslaillinen kunnallishallinto s. 249

toteutua samanaikaisesti ja samassa asiassa.⁴⁹² Oikeusturvaan liittyy kiinteästi myös yhdenvertaisuuden vaatimus. Yhdenvertaisuuden periaate on antanut oikeusturvalle yhä enemmän sisällöllisiä vaatimuksia todellisen oikeudenmukaisuuden toteuttamiseksi. *Hallbergin* mukaan oikeusturvalla tarkoitetaan ”oikeudellista turvallisuutta, varmuutta siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin ja yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Oikeusturvan tarkastelussa lakisidonnaisuus on vähitellen saanut rinnalleen yhdenvertaisuusperiaatteen sekä monet hallintoharkintaa, kuten tarkoitussidonnaisuutta, objektiivisuutta ja harkintavallan väärinkäyttöä koskevat teoriat”.⁴⁹³ Oikeusturva on myös perustuslain 21 §:ssä säädetty erityiseksi perusoikeudeksi.

Oikeusvarmuus puolestaan tarkoittaa julkisen päätöksenteon lainmukaisuutta, ennakoitavuutta ja valvottavuutta. Oikeusvarmuus siis suojaa yksilöä ennen muuta lakiin perustumatonta, mielivaltaista, yllättävää ja sisällöllisesti lainvastaista päätöksentekoa vastaan. Oikeusvarmuus pitää sisällään myös päätösten pysyvyyden: viranomainen ei voi muuttaa lopullista päätöstään, ellei sillä ole siihen lakiin perustuvaa toimivaltaa. Oikeusvarmuuteen sisältyy nykyään myös laadullinen elementti, jonka mukaan julkisen päätöksenteon on oltava asianmukaista, hyväksyttävää, avointa ja oikeudenmukaista. Oikeusvarmuutta voidaankin *Mäenpään* mukaan pitää julkista päätöksentekoa määrittävänä yleisenä rakenneperiaatteena, jota perustuslaki ja muu lainsäädäntö täsmentävät.⁴⁹⁴ Oikeusvarmuuteen sisältyy myös useita oikeusperiaatteita, mm. tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate.

Ympäristöterveydenhuollon valvonnassa yhtenä oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisen mittarina voidaan pitää toimijoiden samankaltaista kohtelua samanlaisissa tilanteissa. Pakkokeinojen käytön yleisyydessä oli kuitenkin selvästi havaittavia eroja. Tutkimukseen osallistuneista kunnista kahdeksasta ilmoitettiin, että niissä ei ollut käytetty lainkaan pakkokeinoja tutkimusaikana. Samaan aikaan vastaavankokoisissa kunnissa oli ryhdytty pakkokeinomenettelyyn useita kertoja.

Eroavaisuuksia kuntien välillä tarkastellaan seuraavan esimerkin avulla.

Tutkimusaineistoon kuuluvan kunnan A valvonta-alueella on yhteensä n. 46 000 asukasta. Valvontakohteita on n. 500 kpl. Kunnassa käytettiin toimielintasolla

⁴⁹² Mäenpää, Hallintoprosessioikeus s. 4-5

⁴⁹³ Hallberg, Korkein hallinto-oikeus 2000-luvulle teoksessa Korkein hallinto-oikeus 70 vuotta, Hallberg ym., Hallintolainkäyttölaki s. 1

⁴⁹⁴ teoksessa Hallintoprosessioikeus s. 2

päätettyjä pakkokeinoja keskimäärin 6 kertaa vuodessa. Keskimäärin pakkokeinomenettelyyn kului aikaa muutama kuukausi. Mikäli päätöksestä valitettiin, käsittelyyn kului aikaa pakkokeinomenettelyn aloittamisesta jopa 1,5 vuotta.⁴⁹⁵

Vertailukunnan B valvonta-alueella on asukkaita enemmän, yhteensä n. 58 000. Elinkeinorakenteesta päätellen valvontakohteita on suunnilleen saman verran kuin kunnassa B. (Valvontakohteiden lukumäärä ei ollut selvillä) Pakkokeinoja samalla ajalla ei kunnassa B ole käytetty lainkaan.

Esimerkistä on selvästi havaittavissa, että valvojien kynnys ryhtyä käyttämään pakkokeinoja ei ole samanlainen kaikissa kunnissa. Esimerkistä havaitaan myös käsittelyn huomattava piteneminen valitusprosessin myötä (muutamasta kuukaudesta 1,5 vuoteen).

Valtakunnallisen linjauksen ja ohjeistuksen puuttuessa viranhaltijat soveltavat lainsäädäntöä ja erityisesti harkintavaltaansa pakkokeinojen osalta itsenäisesti. Kuten aikaisemmin hyvää hallintoa käsittelevässä pääluvussa todettiin, lain tulkintaoperaatioon vaikuttavat myös tulkitajan kokemukset ja asenteet. Kokemukset ja asenteet vaikuttavat myös suoraan pakkokeinojen käyttöön. Kyselytutkimuksen mukaan viranhaltijoiden enemmistö toivoisi lisäksi valtakunnallista linjausta ja selkeää ohjeistusta ja koulutusta pakkokeinojen käytöstä.

Myös hallinto-oikeuksien käsittelyissä oli alueellisia eroja. Kuopion, Kouvolan ja Rovaniemen hallinto-oikeuksissa ei vuosina 1995-2006 oltu käsitelty lainkaan ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyistä tehtyjä valituksia, kun samaan aikaan Helsingin hallinto-oikeudessa oli käsitelty 29 pakkokeinomenettelyyn liittyvää valitusta. Myös tämä tukee edellä esitettyä väitettä alueellisen yhdenvertaisuuden heikosta toteutumisesta. Lukuja tarkasteltaessa herää kysymys siitä, kohtelevatko eri kuntien valvontaviranomaiset toimijoita samalla tavoin eli toteutuuko valvonnan tehokkuudessa alueellinen yhdenvertaisuus. Luvuista ei voida tehdä suoranaisia johtopäätöksiä sen suhteen, kohtelevatko eri kuntien viranomaiset kansalaisia yhdenvertaisesti. Valitusten lukumääristä ei nimittäin voida suoraan päätellä sitä, kuinka paljon pakkokeinopäätöksiä kunnissa tehdään, koska se, mistä päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen riippuu hyvinkin monista seikoista. On myös mahdollista, että joissain kunnissa toimijat noudattavat helpommin valvojan antamia ohjeita ja kehotuksia, jolloin valvojalla ei ole tarvetta turvautua pakkokeinoihin. Valvojien suhtautumisella ja menettelytavoilla on todennäköisesti

⁴⁹⁵ sähköpostitiedonanto tutkimuksen kohteena olevan kunnan virkaeläinlääkäriltä

huomattava merkitys siihen, miten ja minkälaisen menettelyn jälkeen valvonnassa havaitut puutteet ja virheet saadaan oikaistuksi. Kysymys on myös valvojan henkilöllisistä ominaisuuksista ja koulutustaustasta.

Viranomaisen laintulkintalinjalla on siis merkittävä asema oikeusturvan ja yhdenmukaisuuden toteutumisessa. Koska tutkimuksessa ei ole kartoitettu tilanteita, jotka ovat johtaneet pakkokeinomenettelyyn, ei tutkimusaineistosta ja tuloksista voida tehdä suoraviivaista päätelmää siitä, onko toimijoita kohdeltu eri tavoin erilaisissa tapauksissa. Tämän suuntainen epäily on kuitenkin perusteltu, mikäli huomioidaan esimerkki- ja vertailukuntien eroavaisuudet ja hallinto-oikeuksien käsittelyjen määrät sekä kyselytutkimuksen tulokset. On melko epätodennäköistä, että objektiivisesti arvioituna joissain kunnissa toiminnanharjoittajat toimisivat näinkin paljon poikkeavalla (lainkuuliaisella) tavalla muiden kuntien toimijoihin verrattuna.

Koska ei ole todennäköistä, että nimenomaan tehokkaimman pakkokeinopäätöksen (uhan sisältävän) kohteeksi joutuneet henkilöt olisivat keskimääräistä useammin kuin muut pakkokeinopäätöksen kohteeksi joutuneet henkilöt tyytyneet saamaansa velvoitepäätökseen, voidaan tutkimustuloksista tehdä se johtopäätös, että useimmat valvontaviranomaiset eivät käytä mitään lisäuhkaa velvoitepäätöksen tehosteena. Tutkimusaineistosta on myös pääteltävissä, että ainakin Helsingin hallinto-oikeuksien alueella ympäristöterveydenhuollon valvonta käyttää tehokkaampia keinoja kuin keskimäärin muiden hallinto-oikeuksien alueella.

Oikeusturvaan kuuluu olennaisena osana se, että yksilöitä kohdellaan yhdenvertaisesti. Suuret vaihtelut valvonnan käytäntöjen tehokkuudessa heikentävät hallinnon oikeusturvaa, vaikka valvontatoimenpiteiden kohteeksi joutuneet henkilöt saattavatkin pitää oikeusturvaansa sitä parempana, mitä vähemmän velvoitepäätöksiä tehdään tai mitä vähemmän niitä tehostetaan jollain uhalla.

Edellä esitetyn perusteella voidaankin sanoa, että keskushallinnon taholta tulevan *ohjauksen ja valtakunnallisen linjauksen puute heikentää sekä toimijoiden oikeusturvaa että yhdenmukaista kohtelua*. Myös yhdenvertaisuus-, legaliteetti- ja objektiviteettiperiaatteet sekä tarkoituksenmukaisuusperiaate vaarantuvat nykytilanteessa, jossa viranhaltijat oman harkintansa mukaan ryhtyvät käyttämään pakkokeinoja. Tätä tukee myös Harisalón tutkimuksessaan esittämä väite kahdenlaisesta valvonnasta.⁴⁹⁶

⁴⁹⁶ Ks. s. 186

Vaatus kunnallisen viranhaltijan tasapuolisuudesta on kirjoitettu lainsäädäntöön. Laajennettuna tasapuolisuus voidaan ajatella esimerkiksi valtakunnallisesti, jolloin ympäristöterveydenhuollon alueella törmätäänkin jo melkoisiin vaikeuksiin. Viranhaltijoiden kynnys pakkokeinojen käyttöön vaikuttaisi tutkimusaineiston perusteella olevan hyvin erilainen eri kunnissa. Tämä asettaa väistämättä toimijat eriarvoiseen asemaan maantieteellisestä sijainnista riippuen.

Yhdenmukaisuuden vaatimus on kirjattu myös EU-lainsäädäntöön. Niin sanotun valvonta-asetuksen (EY N:o 882/2004) 4 artiklan 4. kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava virallisen valvonnan *puolueettomuus, laatu ja yhdenmukaisuus* kaikilla tasoilla.⁴⁹⁷

5. Rikkomusten rangaistavuus ja normien tehokkuus

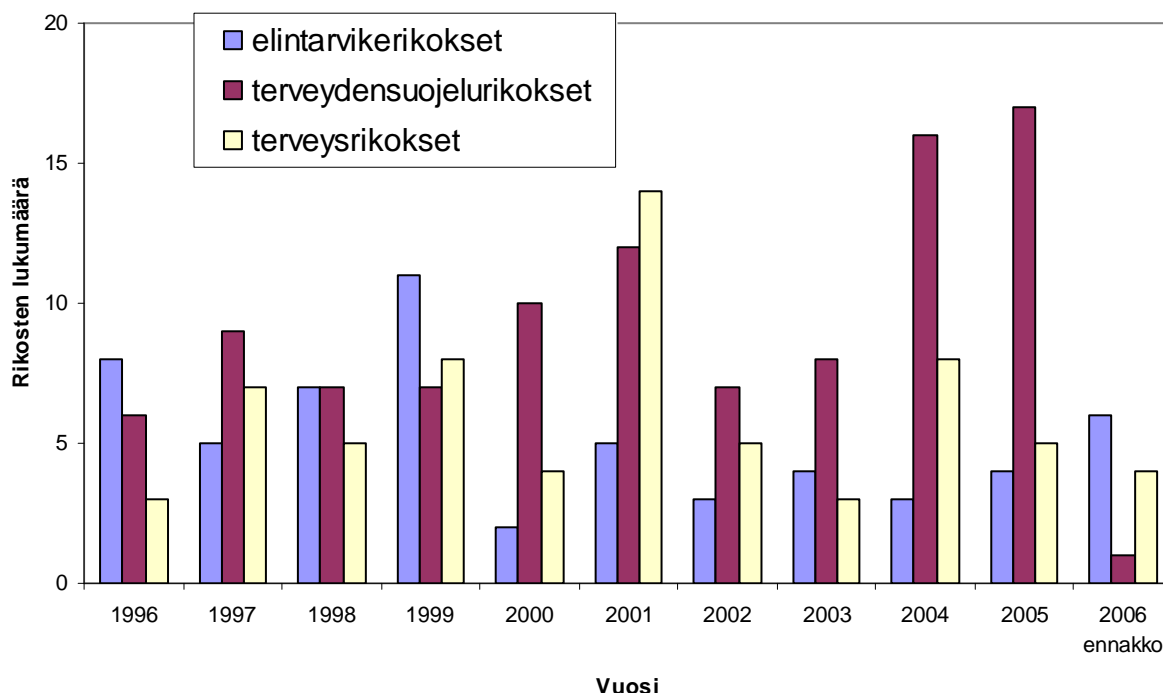
Ympäristöterveydenhuollon alan lainsäädännön rikkomisesta voidaan tuomita elintarvikerikkomuksesta tai –rikoksesta, terveydensuojelurikkomuksesta tai –rikoksesta, terveystrikoksesta sekä terveydenvaarantamisrikkomuksesta tai –rikoksesta. Rangaistusäänöksiä on kuitenkin käytetty suhteellisen vähän ympäristöterveydenhuoltoa säätelevän lainsäädännön nojalla. Rangaistussäänöksiä ei ole tutkimusaineiston eikä lainvalmistelutöiden perusteella käytännössä juurikaan sovellettu.⁴⁹⁸ Viime vuosina poliisin tietoon tulleiden rikosten määrä on kuitenkin noussut jonkin verran. Vuosina 1996-2005 poliisin tietoon tulleita rikoksia tai rikkomuksia ympäristöterveydenhuollon alalta oli yhteensä 213 kpl. Näistä suurin yksittäinen rikosnimike oli terveystriko (62 kpl) ja terveydensuojelurikkomus (35 kpl). Myös elintarvikehygieniarikkomuksia ja terveyden vaarantamisia oli kohtalaisesti (32 ja 31 kpl). Terveystrikoksissa oli havaittavissa selvä piikki vuonna 2001. Tällöin terveystrikoksia oli tullut poliisin tietoon peräti 14 kappaletta, kun keskiarvo muilta vuosilta oli 5 kpl.

⁴⁹⁷ EY N:o 882/2004 4. artikla 4. kohta

⁴⁹⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi HE 325/1994

Terveysuojelurikkomusten osuus on aivan viime vuosina noussut huomattavasti. Vuoteen 2002 mennessä poliisin tietoon oli tullut vain kaksi terveydensuojelurikkomusta, kun vuonna 2004 näitä oli 15 ja vuonna 2005 13 kpl.

Vuonna 2006 poliisin tietoon tulleet rikokset pohjautuvat uuteen elintarvikelakiin.⁴⁹⁹



Kuva 4. Poliisin tietoon tulleet ympäristöterveydenhuollon alan rikokset jaoteltuina elintarvikerikoksiksi, terveydensuojelurikoksiksi ja terveysrikoksiksi vv. 1996-2006. Lähde: Tilastokeskus

Vuonna 2006 oli ilmoitettu 4 elintarvikerikkomusta, 2 elintarvikehygieniarikkomusta, 4 terveysrikosta sekä yksi terveydensuojelurikkomus. Yhteensä siis vuonna 2006 poliisin tietoon tuli 11 ympäristöterveydenhuollon alan rikkomusta tai rikosta (vuonna 2005 yhteensä 26 ja vuonna 2004 yhteensä 27 kpl). Näyttäisi siis siltä, että ilmoitettujen lainrikkomusten määrä on huomattavasti laskenut vuonna 2006 aikaisempiin vuosiin verrattuna. Tämä saattaa osittain selittyä lainsäädännön muutoksella: uuden lainsäädännön säädökset eivät ole vielä ehtineet muodostua valvojille rutiiniksi, eikä ilmoituksia epävarmoissa tilanteissa tehdä.

⁴⁹⁹ Laki astui voimaan 1.3.2006

Kun huomioidaan tutkimukseen yhteensä saapuneet pakkokeinopäätökset, on samalta ajalta poliisille ilmoitettujen rikkomusten määrä hälyttävän alhainen. Kuitenkin lainsäädännössä lain rikkomusten ilmoittaminen esitutkintaviranomaiselle on säädetty – vaikkakin harkinnanvaraiseksi – velvollisuudeksi valvojalle. Uuden elintarvikelain (23/2006) 79 §:n mukaan valvontaviranomainen voi jättää esitutkintaviranomaiselle ilmoittamatta rikkomuksen, jos teko tai laiminlyönti on vähäinen eikä kyseessä ole niskoittelu viranomaisen kieltoja tai määräyksiä vastaan. Kääntäen pykälän tekstin voi tulkita niin, että mikäli teko tai laiminlyönti *ei ole vähäinen* ja kyseessä on niskoittelu viranomaisen kieltoja ja määräyksiä vastaan, valvontaviranomainen on velvollinen ilmoittamaan rikkomuksen esitutkintaviranomaiselle. Niskoitteluksi voidaan tulkita esimerkiksi kiellon tai määräyksen rikkominen.

Tutkimusaineistoon kuului myös esitutkintamateriaalia. Rikosilmoituksia oli mukana seitsemän ja tutkintapyyntöjä kaksi. Rikosilmoitukset käsittelivät kaikki terveydensuojelulain rikkomuksia. Yleisimpiä olivat terveydensuojeluviranomaisen antaman määräyksen rikkominen sekä ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöminen.

Yllä mainittu toiminnanharjoittaja on myynyt elintarvikkeita x.x.-x.x.xxxx. Toiminnanharjoittaja ei ole tehnyt myynnistä ennen toiminnan aloittamista terveydensuojeluasetuksen (1280/1994) 25 §:ssä edellytetyllä tavalla terveydensuojelulain 13 §:n mukaista ilmoitusta. Terveysvalvonnan johtaja on terveydensuojeluviranomaisena antanut ilmoituksen johdosta toiminnanharjoittajalle terveyshaittojen ehkäisemiseksi määräyksiä. Myyntipisteeseen tehdyssä tarkastuksessa on todettu, että annettuja määräyksiä ei ole kaikilta osin noudatettu. Terveysvalvonnan johtaja on terveydensuojeluviranomaisena antanut ilmoituksen johdosta toiminnanharjoittajalle terveyshaittojen ehkäisemiseksi määräyksiä. (Tapaus nro 144)

Yllä mainittu toiminnanharjoittaja on terveydensuojelulain (763/1994) 13 §:n mukaisesti ilmoittanut terveydensuojeluviranomaiselle elintarvikkeiden ulkomyyntistä yleisötilaisuudessa x.x.xxxx. Terveysvalvonnan johtaja on terveydensuojeluviranomaisena antanut ilmoituksen johdosta toiminnanharjoittajalle terveyshaittojen ehkäisemiseksi määräyksiä. Myyntipisteeseen tehdyssä tarkastuksessa on todettu, että annettuja määräyksiä ei ole kaikilta osin noudatettu. Terveysvalvonnan johtaja on terveydensuojeluviranomaisena antanut ilmoituksen johdosta toiminnanharjoittajalle terveyshaittojen ehkäisemiseksi määräyksiä. (Tapaus nro 142)

Tutkintapyyntöjä käsittelivät laajempia kokonaisuuksia, kuten lihantarkastusta ja yleistä hygieniaa sekä omavalvonnan ja kirjanpidon laiminlyömistä.

Tietooni on tullut epäily eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetun lain (hygienialaki) ja elintarvikelain rikkomuksesta xx Oy:ssä.

Edellä kuvatun epäilyn johdosta pyydän poliisilaitosta selvittämään, onko xx Oy:ssä käsitelty ja valmistettu elintarvikkeita hygienialain ja elintarvikelain sekä lihahygienia-asetuksen vastaisesti. (Tapaus nro 140)

Milloin sitten viranomaisen tulisi ilmoittaa rikoksesta tai sen epäilystä poliisille? Tähän jokaisen viranhaltijan tulee käyttää lakiin kirjoitettua harkintavaltaa. Mitä vakavamman rikoksesta tai rikkomuksesta on kysymys, sitä vakavammin tulisi harkita myös rikosoikeudellisen prosessin käynnistämistä. Kuten muunkin lainsäädännön osalta, vain poliisin tietoon tulleet rikokset huomioidaan esimerkiksi elinkeinonharjoittajien lainsäädännön noudattamista tai asetettujen säädösten ja normien tehokkuutta arvioitaessa. Samoin oikeus- ja rangaistuskäytäntöjen yhteneväisyyden kannalta mahdollisimman kattava käsitys lain rikkomusten todellisesta laajuudesta olisi suotavaa. Yhtenä osatekijänä normien tehokkuuden kannalta on viranomaisten kynnys puuttua lain rikkomuksiin. Mikäli lain valvoja osoittaa välinpitämättömyyttä tapahtunutta rikkomusta kohtaan, normien tehokkuus jää hyvin vaillinaiseksi. Voidaankin kysyä, toteutuuko lain tarkoitus ja normien tehokkuus rangaistusäännösten osalta, jos viranomaiset eivät ilmoita tai ilmoittavat vain hyvin harvoista lain rikkomuksista esitutkintaviranomaisille.

Turun Sanomien artikkelissa haastatellun rikoskomisarion mukaan (TS 11.9.2006 ”Vain osa ympäristöön liittyvistä rikoksista tulee poliisin tietoon”) myös poliisi suodattaa sen tietoon tulleita ympäristörikoksia. Kaikki tapaukset eivät aiheuta toimenpiteitä. ”Erittäin harva poliisi puuttuu ympäristörikoksiin. Esitutinnan aloittaminen ei aina ole aiheellista” rikoskomisario Ari-Pekka Lehtinen toteaa. Samoin Lounais-Suomen ympäristökeskuksen toimintalinjana on ongelmien ratkaisu pitkälle keskuksen omin voimin. Ympäristökeskuksen tietämät ympäristörikokset eivät siis yleensä kantaudu poliisin korviin asti. Poliisin mielestä sekä yksityiset ihmiset että ympäristökeskukset vaikenavat liian helposti ympäristörikoksista. Poliisi haluaisi saada tietoja ympäristörikoksista entistä paremmin.

Ympäristöterveydenhuollon alalla käytäntö rikosilmoitusten tekemisessä on vielä niukempi. Kuitenkin kiinnostavin kysymys kansalaisten oikeusturvan ja lain tavoitteiden toteutumisen kannalta on viranomaisten kynnys tehdä rikosilmoitus.

Kyselytutkimuksessa kartoitettiin myös eläinlääkäreiden tekemiä rikosilmoituksia. Enemmistö (76 %) kyselyyn osallistuneista viranhaltijoista ei ollut tehnyt rikosilmoitusta

pakkokeinomenettelyn yhteydessä. Kuitenkin pakkokeinomenettelyyn ryhdytään, mikäli toiminnanharjoittaja ei neuvotteluista ja kehotuksista huolimatta korjaa tilannetta. Tällöin syntyy lainsäädännön edellyttämä tilanne, jossa viranomaisen tulisi ilmoittaa epäillyn lainrikkomuksen esitutkintaviranomaiselle.

Tilastollisen analyysin tuloksena ero valtion ja kunnan virkaeläinlääkäreiden kynnyksessä tehdä tutkintapyyntö tai rikosilmoitus oli tilastollisesti merkitsevä (Fisherin testi 0,023). Kunnan virkaeläinlääkärit tekivät siis huomattavasti useammin tutkintapyynnön tai rikosilmoituksen epäilyistä lainrikkomisesta. Merkittävämpää on kuitenkin se, että yhteensä kyselyyn osallistuneista vain 24 % oli tehnyt tutkintapyynnön tai rikosilmoituksen edes kerran.

Voidaankin mielestäni aiheellisesti kysyä, onko valvonnan ja normien tehokkuuden sekä yleisen lainkuuliaisuuden näkökulmasta pidemmän päälle perusteltua, että suurin osa epäilyjä jätetään ilmoittamatta poliisille? Tällöin ei myöskään pääse syntymään säännösten tulkintaa täsmentävää ja hallintokäytäntöä yhtenäistävää oikeuskäytäntöä muiden lainsäädännön lohkojen tapaan. Varovaisuus rikosasioissa saattaa johtaa siihen, ettei kunnollisia, yleistettäviä linjaratkaisuja ole muotoutunut eivätkä syyttäjät saa kokonaiskuvausta ympäristöterveydenhuollon rikollisuuden tasosta. Jos kunnassa on tehty linjapäätös olla tekemättä rikosilmoituksia tai jopa päätetty ettei viranomainen tee koskaan rikosilmoituksia herää jo varsin vakavia kysymyksiä viranomaiselle uskottujen valvontatehtävien hoitamisen laadusta.

EU:n valvonta-asetuksen (882/2004) 55 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä muiden, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin suojelua koskevien yhteisön säännösten rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat säännöt sekä toteutettava *kaikki tarvittavat toimenpiteet* varmistaakseen niiden täytäntöönpano. Seuraamusten on oltava *tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia*. Tutkimusaineiston perusteella voidaan kyseenalaistaa säännöksen kaikkien tavoitteiden toteutuminen Suomen olosuhteissa. Kuten aikaisemmin todettiin, rangaistussäännöksiä käytetään lain rikkomuksiin nähden merkittävän vähäisessä määrin. Suurimpana syynä tähän voidaan pitää valvontaviranomaisten vähäistä elintarvikelain 79 §:n soveltamista.

Normien tehokkuus ympäristöterveydenhuollossa

Tuorin mukaan normi on muodollisesti voimassa silloin, kun se on säädetty normijärjestelmän edellyttämällä tavalla ja se on voimassa niin kauan, kunnes se muutetaan tai kumotaan. Oikeusnormille antaa pätevyyden se hierarkkisesti korkeampi normi, joka on perustanut edellisen normin antajan toimivallan.⁵⁰⁰

Laki voi kuitenkin jäädä tehottomaksi, jos sitä ei noudateta. Näin ollen normin pitää muodollisen voimassaolon lisäksi olla myös *tehokas*. *Jerzy Wroblevskin* kehittämän oikeuden voimassaolon analyysin mukaan erotetaan normin pätevyys, tehokkuus ja hyväksyttävyys.⁵⁰¹ *Pätevyys* tarkoittaa sitä, että normi on saatettu voimaan asianmukaisella tavalla, sitä ei ole kumottu eikä se ole ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa. *Tehokkuus* taas syntyy tilanteessa, jossa kansalaiset noudattavat normia säännönmukaisesti ja viranomaiskoneisto huolehtii oikeussäännön soveltamisesta. Normista poikkeamiseen liittyy tällöin ennakoitavana seuraamuksena viranomaisreaktio. Normin *hyväksyttävyyden* mukaan normi ei sodi yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttävää arvomaailmaa vastaan. Kansalaiset, tuomioistuimet ja oikeustutkimuskin voivat hyväksyä normin.

Hans Kelsenin muodollisen voimassaolonäkemyksen mukaan oikeus on voimassa muodollisten kriteerien mukaan. Kun säädös on annettu asianmukaisten muutosäntöjen mukaan ja se on teknisesti moitteeton, sitä on pidettävä voimassaolevana oikeutena. Kuitenkin Kelseninkin mukaan normin voimassaolosta täytyy erottaa sen tehokkuus. Se, että normi on voimassa, ei välttämättä tarkoita, että sitä tosiasiallisesti sovelletaan ja noudatetaan. Päinvastoin, hänen mukaansa oikeusnormin ei enää katsota olevan voimassa, jos se pysyy jatkuvasti tehottomana.⁵⁰²

Myös *Aarnion* mukaan oikeusnormin tehokkuus on pidettävä erossa sen muodollisesta pätevyydestä. Tehokkuus on Aarnion mukaan kuitenkin käsitteenä monimielinen. Tehokkuudella voidaan tarkoittaa kansalaisten säännönmukaista normin noudattamista käyttäytymisessään tai viranomaisten harjoittamaa oikeussäännön soveltamista.⁵⁰³

Alf Rossin skandinaavisen realismin mukaan voimassaolokriteerinä on oikeuden tosiasiallinen noudattaminen ja nimenomaan se, että oikeussääntöjen koetaan olevan

⁵⁰⁰ Tuori, Kriittinen oikeuspositivismi s. 79. Tavallisessa laissa olevaa toimivaltasäännöstä on sovellettava siten, että sen nojalla tehtävä päätös ei ole ristiriidassa perustuslain tai muun ylemmän normin kanssa. Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 154. Reaalielämässä normi on voimassa kun se on julkaistu lainsäädännössä ja voimassaolo päättyy kun kyseinen säädös kumotaan.

⁵⁰¹ Timonen, Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen s. 11-13

⁵⁰² teoksessa Puhdas oikeusoppi s. 10-13

⁵⁰³ teoksessa oikeussäännösten tulkinnasta s. 50

psykologis-sosiaalisesti velvoittavia.⁵⁰⁴ *Klamin* mukaan taas normiin voidaan katsoa kuuluvan oikeustositteikkojen lisäksi oikeusvaikutus eli seuraamus, sanktio. Sanktio on siis keino vaikuttaa normin noudattamiseen ja lisäksi noudattamatta jättämiseen liittyvien haittojen eliminoimiseen.⁵⁰⁵

Voidaan siis ajatella, että normi määrää, mitä realiteettitasolla pitää tapahtua.⁵⁰⁶ Normin voimassaolo on empiirisesti tarkasteltuna *todennäköisyys*, esimerkiksi normin rikkomisesta seuraavan rangaistuksen todennäköisyys. Tämä muodostaa normin *empiirisen voimassaolon*. *Heurun* mukaan oikeusnormi, joka on muodollisesti voimassa ja jota noudatetaan ja jonka rikkomisen kohteeksi joutuneelle oikeusjärjestelmä antaa oikeussuojaa, on voimassa olevaa oikeutta.⁵⁰⁷ *Aarnio* esittelee myös amerikkalaiseen common law -systeemiin perustuvan (amerikkalaisen realismin) käsityksen, jonka mukaan oikeus toteutuu vasta kun sitä viranomaisten toimesta sovelletaan. Tieto oikeuden voimassaolosta voidaan siis saavuttaa vain viranomaisten käyttäytymistä havainnoimalla. Näkemys lähestyy Alf Rossin behavioristista realismia.⁵⁰⁸

Ympäristöterveydenhuollon pakkokeinonormien osalta pidän itse edellä lyhyesti esitetyistä oikeusteorioista käytännössä merkittävimpinä *viranomaistoiminnan määrittämää normin tehokkuutta* sekä *empiiristä voimassaoloa*. Ympäristöterveydenhuollon pakkokeinonormien tehtävän onnistumisen kannalta keskeistä on normien tehokkuus. Oikeuden voimassaolon analyysin mukaanhan tehokkuus tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaiskoneisto huolehtii oikeussäännön soveltamisesta. Viranomaisten oma toiminta on normien tehokkuuden kannalta ratkaisevaa. Samoin normin empiirinen voimassaolo, rikkomisesta seuraavan rangaistuksen todennäköisyys, muodostuu sekin lainsäädännön noudattamisesta vastaavien viranomaisten toiminnan seurauksena.

Ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön ja erityisesti pakkokeinosäädösten tehokkuus ja empiirinen voimassaolo muodostuvat siis viranomaisten oman toiminnan kautta. Mikäli normien rikkomista ei ilmoiteta eikä tällöin niiden rikkomisesta todennäköisesti seuraa rangaistusta, eikä viranomaiskoneisto huolehdi normien soveltamisesta, on seurauksena normien tehottomuus ja empiirisen voimassaolon heikkeneminen. Tämä taas vaikuttaa

⁵⁰⁴ Ross, Miksi demokratia s. 184 ja Husa, Johdatus oikeusvertailuun s. 86

⁵⁰⁵ Klami, Johdatus oikeustieteelliseen analyysiin

⁵⁰⁶ Klami, Johdatus oikeustieteelliseen analyysiin s. 1

⁵⁰⁷ Hyvä hallinto s. 160

⁵⁰⁸ teoksessa Laki, teko ja tavoite s. 40-41

suoraan elintarviketurvallisuuteen ja terveyshaittojen esiintymiseen, kuten seuraavassa luvussa esitetään.

6. Kokoavia näkökohtia pakkokeinomenettelyn vaikuttavuudesta

Luvussa on tarkasteltu pakkokeinomenettelyn vaikuttavuutta sekä oikeuskäytännön, viranhaltijoiden toiminnan että normien tehokkuuden kautta.

Hallinto-oikeuksien käytäntöjen perusteella on todettu, että menettelyvirheillä, erityisesti kuulematta jättämisellä ja päätöksen perusteluilla terveyshaitan osoittamiseksi on merkittävä vaikutus pakkokeinomenettelyn tavoitteiden saavuttamiseen ja tätä kautta menettelyn vaikuttavuuteen, valvonnan tehokkuuteen ja terveyshaittojen poistamiseen. Kuulematta jättämisen pitäminen ehdottomana menettelyvirheenä on vahvistunut esiteltyjen oikeustapausten kautta.

Kuulemisen ja terveyshaitan perustelemisen lisäksi pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen on todettu vaikuttavan merkittävästi myös päätöksen välitön täytäntöönpano. Välittömän täytäntöönpanon avulla voidaan valvonnan tehokkuutta, elintarviketurvallisuutta ja terveyshaittojen poistamista lisätä huomattavasti.

Perustelujen osalta oikeuskäytäntö todettiin osittain epäyhtenäiseksi: päätöksen perusteluina käytettyihin oppaisiin oikeuslaitos suhtautuu sekä myönteisesti että kielteisesti.

Eräs hallinnon keskeisiä ongelmia on kysymys oikeusturvavaatimuksen ja tehokkuusvaatimuksen välisestä tasapainosta ja niiden välisestä suhteesta. Tasapainon aikaansaaminen oikeusturva- ja tehokkuusvaatimusten välillä on hallintoa järjestävän lainsäädännön ja toiminnan tärkeimpiä tehtäviä.⁵⁰⁹ Lakimies-lehden artikkelissa jo vuodelta 1960 todetaan: ”oikeusturva on tekijä, joka sisältyy tehokkuuteen ja joka on otettava huomioon arvioitaessa, kuinka tehokasta hallinto on”.⁵¹⁰ Samoin *Mäkisen* mukaan ”kun tehokkuus ymmärretään laajasti, se on yhteisnimitys tilanteelle, jossa niin laatu, tehokkuus kuin oikeusturva toteutuvat hyvin.”⁵¹¹ Sekä tehokkuus että oikeusturva määriteltiin aiemmin sisältyvän hyvän hallinnon periaatteeseen.⁵¹²

⁵⁰⁹ Merikoski, Vilkkonen, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin s. 193

⁵¹⁰ Uotila, Näkökohtia tehokkuudesta, riittävydestä ja oikeusturvasta, LM 1960 s. 806-823

⁵¹¹ teoksessa Maankäyttö Sopimus ja hyvä hallinto s. 121

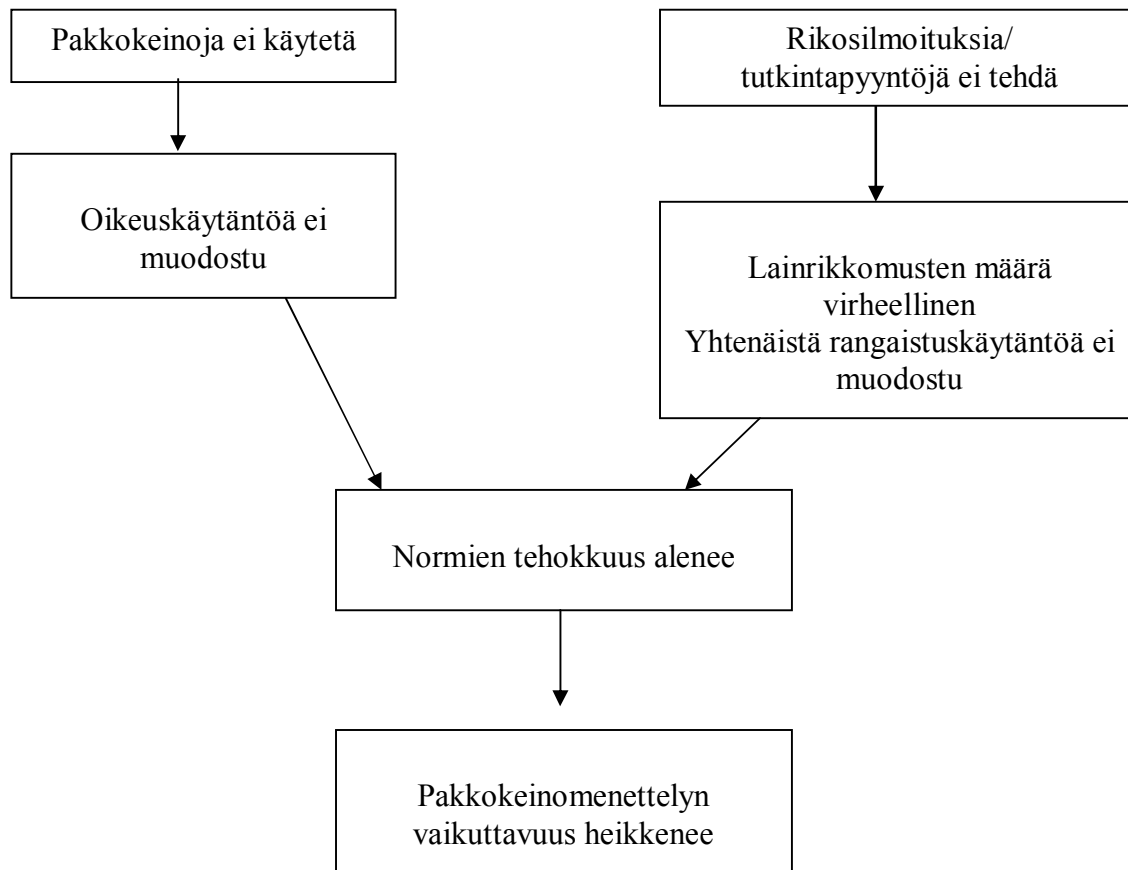
⁵¹² s. 122 hyvän hallinnon periaatteen määrittely

Sekä oikeusturvan että yhdenvertaisuuden toteutumisessa todettiin olevan puutteita. Pakkokeinojen käytön yleisyys vaihteli kunnittain. Epäyhtenäisten käytäntöjen ja viranomaisten erilaisten käytäntöjen ja lain tulkintalinjojen johdosta ympäristöterveydenhuollon alan toimijat joutuvat eriarvoiseen asemaan eri kuntien alueella. Valvonnan voidaan sanoa olevan paikoin tehotonta ja viranomaisten toiminnan lähenevän passiivista toimivallan alittamista.

Pakkokeinomenettelyn tehokas käyttöönotto kaikissa kunnissa edellyttää kuitenkin sitä, että viranomaiset tuntevat hallintolain ja uhkasakkolain säännökset ja ovat riittävästi motivoituneita noudattamaan menettelysäännöksiä. Mitä ilmeisimmin tämä edellyttää valvontaviranomaisten koulutuksen lisäämistä, kuten edellisessä pääluvussa todettiin. Tähän tulokseen päädyttiin myös kyselytutkimuksen tulosten perusteella: enemmistö vastaajista toivoi ohjeita, neuvoja ja koulutusta koskien pakkokeinomenettelyn käytännön toteuttamista ja erityisesti menettelysäännöksiä. Tutkimustulokset eivät niinkään osoita sitä, että säännökset olisivat sinänsä riittämättömiä, epäselviä tai tulkinnanvaraisia, vaan sitä, että säännöksiä ei tunneta tai ne koetaan liian monimutkaisiksi. Kun valvonta-asia koetaan tärkeäksi ja kiireelliseksi, saatetaan olla haluttomia noudattamaan monivaiheisia menettelysäännöksiä. Menettelyn yksinkertaistamiseksi ei juurikaan löydy sellaisia keinoja, jotka eivät vaarantaisi pakkokeinon kohteen oikeusturvaa.

Myös toimijoiden oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta valtakunnallisella ohjauksella todettiin olevan keskeinen merkitys. Yhtenäisyyden puute vaarantaa toimijoiden oikeudenmukaisen kohtelun ja yhdenvertaisuuden, objektiivisuuden sekä legaliteettiperiaatteen toteutumisen.

Pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuden osatekijänä toimii myös kyseisten normien tehokkuus. Normien tehokkuus määräytyy ensisijaisesti viranomaisten oman toiminnan kautta. Ympäristöterveydenhuollossa normien tehokkuutta laskevat sekä rikkomusten jättäminen ilmoittamatta esitutkintaviranomaisille että viranomaisten itsensä epäyhtenäinen ja paikoin tehoton lainsäädännön soveltaminen. Tätä kuvaan seuraavan kaavion avulla:



Kaavio 5. Oikeudellisen todellisuuden vaikutus pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen.⁵¹³ Pakkokeinojen vähäinen käyttö ja rikkomusten ilmoittamatta jättäminen poliisille alentavat ympäristöterveydenhuollon pakkokeinonormien tehokkuutta.

Myös EY-lainsäädännön toteutuminen (valvonta-asetus 882/2004 55 artikla) rikkomusten seuraamusten varoittavuuden osalta kyseenalaistuu, kun rikkomuksia ei ilmoiteta esitutkintaan.. Mikäli seuraamuksia ei toteuteta tai niitä toteutetaan vain hyvin vähäisessä määrin, ei seuraamusten varoittavuus pääse toteutumaan käytännön tasolla. Kuitenkin tehokkaiden, vakuuttavien ja suhteellisten sanktioiden periaate on merkittävä periaatetason normikokonaisuus eurooppalaisessa rikosoikeuden järjestelmässä. Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeisenä arvona ja tavoitteena onkin turvata EU:n säätämien normien reaalin tehokkuus jäsenvaltioissa. Yhteisön oikeuden *tehokkaan vaikutuksen periaate* on varsinkin

⁵¹³ Oikeudellisella todellisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden hallinnollisten ja oikeudellisten toimien käytännön toteutumistasoa eli todellisuutta. Oikeudellisella tehokkuudella taas yleensä käsitetään normien vaikuttavuus tai tehokkaat vaikutukset. Ks. mm. Pöysti, Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue s. 21

tuomioistuinten oikeuskäytännössä nostettu yhdeksi yhteisön oikeuden merkittävimmistä systeemiperiaatteista.⁵¹⁴

Yhteiskunnassa tällä hetkellä vallitsevien arvojen mukaan elinympäristön ja elintarvikkeiden turvallisuus, terveellisyys ja laatu ovat merkittäviä ja tärkeitä arvoja kuluttajille. Hallinnollista päätöstä ei voida yksiselitteisesti pitää oikeana vain sen vuoksi, että se on viranomaisen antama. *Aarnion* mukaan päätösten on oltava paitsi lakiteknisesti oikeita, myös sellaisia, jotka vastaavat terveen yhteiskunnan arvopohjaa.⁵¹⁵ Yhteiskunnan arvopohjan vastainen hallintotoiminta ei voi olla vaikuttamatta esimerkiksi viranomaistoiminnan luottamuksen romahtamisena.⁵¹⁶ Mikäli viranomaisten hallintotoiminta ympäristöterveydenhuollon pakkokeinonormien osalta osoittautuu tehottomaksi tai yhteiskunnan arvopohjan vastaiseksi, voi seurauksena olla kuluttajien käsityksen muuttuminen suomalaisesta elintarvike- ja ympäristöterveydestä.

Kylmä ehdottaa rakennus- ja ympäristövalvonnan valvonnan tehokkuuden lisäämiseksi Ruotsin mallin mukaista maksujärjestelmää. Ruotsin rakennus- ja maankäyttölakia vastaavassa laissa (plan- och bygglag, SFS 1987:10) on omaksuttu tehokas seuraamus- ja pakkokeinajärjestelmä. Lainsäädännön mukaan myös rakennuslautakunta voi tuomita rangaistusluonteisia maksuja seuraamuksena määräysten rikkomisesta. Maksujärjestelmä on kolmitasoinen ja kahdella ensimmäisellä tasolla maksujen määrääminen kuuluu rakennuslautakunnalle. Samoin esimerkiksi Saksassa valvojilla on oikeus sakottaa toiminnanharjoittajia tarkastuksilla havaitsemiensa puutteiden johdosta.

Vastaavanlainen käytäntö Suomessa voisi tuoda ryhtiä valvontaan ja johtaa hidasta pakkokeinoprosessia nopeammin haluttuun tulokseen. Mikäli sakotusoikeutta koordinoitaisiin keskushallinnon taholta ja viranhaltijoille annettaisiin riittävästi koulutusta käytäntöön, voisi myös valvonnan yhdenmukaisuus ja toiminnanharjoittajien oikeusturva toteutua entistä paremmin. Sakotusoikeutta tai taloudellista sanktiota ehdottivat myös valvontaa suorittavat viranhaltijat kyselytutkimuksen vastauksissaan. Tällaisia hallinnollisia sanktioita muilla hallinnon aloilla ovat muun muassa tarkastusmaksut, kilpailunrikkomismaksut, julkisiin hankintoihin liittyvät hyvitysmaksut sekä rangaistusluonteiset maksunkorotukset. *Mäenpään* mukaan hallinnollisia sanktioita on otettu käyttöön viime aikoina mm. EU-oikeuden käytännön mukaisesti.⁵¹⁷

⁵¹⁴ Pöysti, Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue s. 2, 256 ja 532

⁵¹⁵ Teoksessa Lain ja kohtuuden tähden s. 181-182

⁵¹⁶ Ryynänen, Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa s. 236

⁵¹⁷ Ks. Hallinto-oikeus s. 133

V. HYVÄN HALLINNON TOTEUTUMINEN PAKKOKEINOMENETTELYSSÄ

1. Yleistä

Tässä pääluvussa käsitellään tutkimuksen empiirisen osan ensimmäisessä vaiheessa kerättyjä pakkokeinopäätöksiä aiemman ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön osalta.⁵¹⁸ Asiakirjoja analysoidaan erityisesti edellä esitettyjen hyvän hallinnon takeiden, menettelysäännösten ja oikeusperiaatteiden toteutumisen osalta.

Aineisto sisälsi päätös- ja kuulemisasiakirjoja, lautakuntien ja kuntayhtymien pöytäkirjoitteita, tarkastuskertomuksia ja esitutkimamateriaalia. Aineistoa saapui 17 kunnasta, yhdestä valtion virastosta sekä viideltä tarkastuseläinlääkäriltä. Kunnista kahdeksasta ilmoitettiin, että pakkokeinoja ei ole käytetty lainkaan näinä vuosina. Viisi kuntaa jätti osallistumatta tutkimukseen. Suuremmista kaupungeista tutkimukseen lähetettiin vain otos yleisimmin käytetyistä pakkokeinoista.

Tarkastuseläinlääkäreistä kahdeksan ilmoitti, ettei ole käyttänyt pakkokeinoja kyseisenä aikana valvomissaan laitoksissa.⁵¹⁹

Yhteensä viranhaltijoiden, lautakuntien ja yhtymähallitusten tekemiä pakkokeinoasiakirjoja vuosilta 2002-2005 oli tutkimuksessa mukana 148 kpl.

Kuulemis- ja päätösasiakirjojen lisäksi aineisto jakaantui seuraavasti:

selvityspyyntöjä 5 kpl

saatuja selvityksiä 5 kpl

esitutkintapyyntöjä 3 kpl

rikosilmoituksia 7 kpl

muita päätöksiä 11 kpl

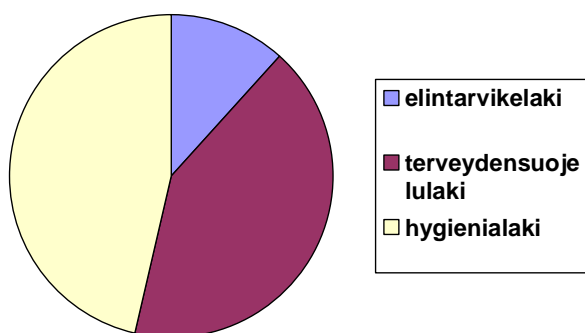
Lisäksi osa lähetetystä aineistosta koostui tarkastuskertomuksista, tarkastuspöytäkirjoista, valvontakirjanpidosta tai toimintojen hyväksymismenettelyistä. Tarkastusten yhteydessä oli annettu lukuisia kehotuksia, kieltoja ja määräyksiä sekä asetettu ehtoja hyväksymisille.

⁵¹⁸ Ensimmäinen vaihe koostuu vuosina 2002-2005 kunnan ja valtion virkaeläinlääkäreiden käyttämistä pakkokeinomenettelyistä kumotun elintarvikelain (361/1995), kumotun hygienialain (1195/1996) ja osittain kumotun terveydensuojelulain (763/1994) nojalla.

⁵¹⁹ Yhteensä Elintarviketurvallisuusviraston palveluksessa oli 39 tarkastuseläinlääkärinä tutkimusajankohtana

Koska tutkimus oli rajattu koskemaan vain varsinaisia pääluvussa II määriteltyjä pakkokeinotoimia, jätettiin nämä asiakirjat kokonaan tutkimuksen ulkopuolelle.

Pakkokeinoja oli käytetty sekä entisen elintarvikelain, hygienialain että terveydensuojelulain nojalla. Valtaosa päätöksistä oli tehty hygienialain nojalla (80 kpl). Terveydensuojelulain nojalla oli tehty 72 päätöstä, elintarvikelain nojalla 20 päätöstä.



Kuva 5. *Pakkokeinojen jakaantuminen laeittain tutkimusaineistossa ajalla 2002-2005.*

Tutkimukseen kuuluvat kunnat ja kaupungit valittiin käyttäen edellä jo lyhyesti kuvattua harkinnanvaraista näytteen muodostamismenettelyä.⁵²⁰ Tavoitteena oli saada tutkimusryhmäksi joukko, joka sisältää pieniä ja keskisuuria kuntia, kaupunkeja ja kuntayhtymiä. Samoin mukaan otettiin sekä yhden viranhaltijan että useamman viranhaltijan kuntia. Osa tutkimusryhmän viranhaltijoista toimii sekä praktisoivana kunnaneläinlääkärinä että hygieenikkona, osa pelkästään hygieenikkona terveysvalvonnan johtajan, kaupungineläinlääkärin tai hygieenikon nimikkeellä. Suurimmissa tutkimukseen osallistuneissa kaupungeissa pakkokeinomenettelyyn osallistuu myös juristi.

Maantieteellisesti tutkimusryhmän kunnat pyrittiin jakamaan ympäri Suomea.⁵²¹

Tarkempaan analysointiin hallintolain toteutumiseksi valittiin ensimmäisessä vaiheessa 133 kpl asiakirjoja. Analyysiin otettiin mukaan ne asiakirjat, jotka täyttivät sivuilla 33-34 esitetyn pakkokeinojen määritelmän. Tämän vaiheen päätökset on tehty aiemman lainsäädännön mukaisesti vuosina 2002-2005.

⁵²⁰ Ks. s. 28-29, Tutkimuksen kohde ja tarkoitus

⁵²¹ Ks. Liite V, Tutkimukseen osallistuneet kunnat lääneittäin

Hallintolain vaatimusten toteutumista tehdyissä päätöksissä analysoitiin tutkimalla, kuinka suuri osa päätöksistä oli tehty hallintolain 24 §:n (julkisuus), 34 §:n (asianosaisen kuuleminen), 44 §:n (päätöksen sisältö), 45 §:n (päätöksen perusteleminen), 46 §:n (ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä), 47 §:n (valitusosoitus) ja 48 §:n (ilmoitus valituskiellosta ja valituskelvottomuudesta) mukaan.

2. Julkisuus

Päätösasiakirjoista 120 kpl eli 90 % oli kunnissa käsitelty julkisina. 13 kpl eli 10 % oli käsitelty salaisina. Julkiseksi laskettiin myös puolustusvoimien asiakirjat, jotka oli käsitelty puolustusvoimien organisaation sisällä julkisina. Salaisiksi laskettiin vain ne asiakirjat, joiden käsittely oli merkitty salaiseksi. Julkisissakaan käsittelyissä siis henkilö- tai muut yksityisyyden piiriin kuuluvat tiedot eivät ole julkisia eikä tutkimuksessakaan ole näitä tietoja käsitelty.

Käytäntö vaihteli kunnittain. Mikäli kunnassa oletettavasti noudatettiin julkisuusperiaatetta, kaikki käsitellyt asiakirjat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta oli käsitelty julkisina. Toisissa kunnissa taas lähes kaikki tehdyt päätökset oli käsitelty salaisina. Perustelua salassapidolle ei ollut merkitty päätösasiakirjoihin. Todennäköisesti salassapitoa oli kuitenkin perusteltu edellä esitetyllä julkisuuslain 24 §:n 20. kohdalla.⁵²² Kuten aikaisemmin jo todettiin, 24 §:n 20.kohta voidaan kuitenkin tulkita niin, että pakkokeinoasiakirjat lähtökohtaisesti ovat julkisia.

Kaikki tarkastuseläinlääkäreiden tekemät pakkokeinopäätökset oli käsitelty julkisina asiakirjoina. Tähän luonnollisesti vaikuttaa se seikka, että ei ole oletettavissa asiakirjojen päätyminen julkisinakaan muualle kuin valvottavaan laitokseen ja Elintarviketurvallisuusvirastoon.

3. Kuuleminen

Kirjallinen kuuleminen, johon sisältyi vastineen pyytäminen asianosaiselta määrääjässä oli suoritettu 74 tapauksessa eli 56 %:ssa käsiteltyjä tapauksia. Päätöksiin oli näissä tapauksissa kirjattu miten kuuleminen oli toteutettu, sekä milloin mahdollinen vastine oli saatu.

⁵²² Ks. s. 126-128

Tarkastuseläinlääkäri oli antanut laitokselle hygienialain 28 §:n mukaisen kehotuksen. Kehotukseen on erikseen merkitty otsikon *kuuleminen* alapuolelle: xx Oy:lle on xx.xx.xxxx päivätyllä kirjeellä (Dnro) varattu mahdollisuus antaa kirjallinen vastineensa asiasta xx.xx.xxxx mennessä. xx Oy ei ole antanut kirjallista vastausta määräaikaan mennessä. (Tapaus nro 111)

Kuntayhtymän pöytäkirjassa todetaan: terveysturvallisuuden johtaja on suorittanut toiminnanharjoittajan kuulemisen ennen terveydensuojelulain 53 §:n mukaan annettavaa päätöstä x.x.xxxx päivätyllä kirjeellä. Toiminnanharjoittajalle varattiin mahdollisuus kirjallisen vastineen antamiseksi elintarvikehuoneiston tarkastuspöytäkirjasta ja selvityspyynnöstä. Vastine tuli antaa x.x.xxxx mennessä. Ravintola xx ei toimittanut vastinetta kuulemiskirjeeseen. (Tapaus nro 4)

Kuulemiskirje oli monissa tapauksissa nimetty *vastinepyynnöksi*.

Terveysturvallisuuden johtaja on antanut laitokselle seuraavansisältöisen asiakirjan: Asia: Vastinepyyntö eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetun lain (1195/1996, hygienialaki) 38 §:n mukaista hyväksymisen osittaista peruuttamista koskevassa asiassa. (Tapaus nro 19).

Hygienialain 31 §:n mukaisesti ennen kyseisen päätöksen tekemistä viranomaisen on varattava elinkeinonharjoittajalle tai tämän edustajalle tilaisuus tulla kuulluksi. Tämän vuoksi xx Oy:tä pyydetään toimittamaan asiaa koskeva kirjallinen vastine kuntayhtymän valvontaosastolle xx.xx.xxxx mennessä. Vastineen toimittaminen postitse tapahtuu lähettäjän vastuulla. Vastineen on saavuttava virka-aikana ennen annetun määräajan päättymistä, jotta vastine voidaan käsitellä. Vastineen antamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista. (Tapaus nro 19)

Kuuleminen on voitu myös suorittaa kokonaan erillisellä asiakirjalla, josta käy ilmi asian käsittely:

X:n seudun kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristölautakunta käsittelee xx oy:tä koskevia asioita kokouksessaan xx.xx.xxxx. Kokouksessa käsitellään seuraavat asiat:

- § 10: hygienialain 33 §:n mukainen päätös Xx Oy:n tiloissa olevien tuotteiden haltuunotosta
- § 11, haltuunotetun omaisuuden käyttö

Teille varataan tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Teillä on mahdollisuus antaa kirjallinen vastineenne asiasta. Vastine on toimitettava X:n ympäristöosastolle osoitteeseen xx. Vastine on annettava xx.xx.xxxx klo 12.00 mennessä. Asia voidaan ratkaista vastineen puuttumisen sitä estämättä. (Tapaus nro 92)

Kuulemisen vaiheet oli myös joissain asiakirjoissa kirjattu ylös.

Asianosaisen kuuleminen: xx:lle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi hygienialain 28 § mukaisten kieltojen antamisesta sekä asetettavasta kiellosta xx.xx.xxxx toimitetulla kirjeellä (liite 1). Yritys toimitti kirjallisen vastineen määräaikaan xx.xx.xxxx mennessä (liite 2). Yrityksen pyynnöstä järjestettiin xx.xx.xxxx neuvottelu nykyisten tilojen saattamisesta pienimuotoisen lihavalmistelaitoksen vaatimusten mukaiseksi (liite 3). Neuvottelussa yritys ilmoitti korjaavansa tilat xx.xx.xxxx mennessä. (Tapaus nro 51)

Kuulemisen toteuttamiseksi on myös järjestetty erillisiä kuulemis- ja neuvottelutilaisuuksia:

Toiminnanharjoittaja xx:n kanssa on xx.xx.xxxx keskusteltu tulevasta kieltopäätöksestä kunnan tiloissa pidetyssä neuvottelussa. (Tapaus nro 47)

Kuuleminen oli saatettu myös toteuttaa annettujen muiden kehotusten tai suoritettun valvonnan yhteydessä:

Tarkastuseläinlääkäri oli antanut laitokselle hygienialain 28 §:n mukaisen kehotuksen. Asiakirjassa todetaan myös: tämä valvontamuistio on samalla kuulemiskirje, johon laitos voi antaa vastineensa viikon kuluessa. (Tapaus nro 99)

Terveysturvallisuuslain nojalla annetuissa päätöksissä kuuleminen oli usein suoritettu erillisellä asiakirjalla päätösehdotuksesta:

Xx:n kunnan ympäristövirastossa on vireillä omistamanne asunnon terveyshaittaan liittyvä asumiskieltoasia. Asunnossa on todettu olosuhteet, jotka muodostavat asuntoon terveyshaitan. Xx:n lautakunnalle tullaan esittämään, että asunnon käyttäminen asuintarkoitukseen kielletään, kunnes terveyshaitan poistamiseksi tarvittavat korjaukset on tehty. Lautakunnalle menevä selvitys ja päätösehdotus ovat liitteenä. Teille on varattu mahdollisuus tulla kuulluksi vielä ennen asian päättämistä. Kirjallinen vastine on toimitettava Xx:n ympäristövirastoon osoitteeseen xxx. Vastine on annettava x.x.xxxx mennessä. Asia voidaan ratkaista vastineen puuttumisen sitä estämättä. (Tapaus nro 124).

Kuulemisen suorittaminen oli voitu kirjata myös hyvin lyhyesti:

Kiinteistön omistajia on kuultu tässä päätöksessä annettujen määräysten johdosta xx.xx.xxxx. (Tapaus nro 130)

Lauseesta ei käy ilmi, millä tavoin kuuleminen on suoritettu.

Kuuleminen on voitu toteuttaa myös erillisellä kuulemiskirjeellä, jossa on selostettu havaitut epäkohdat ja toimenpiteet, joihin epäkohtien johdosta tullaan ryhtymään.

Käynnillä todetut epäkohdat ja niiden perusteella annettavat määräykset esitetään alla. Teille varataan mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa. Teitä pyydetään toimittamaan asiassa kirjallinen vastineenne postitse tai muulla tavalla sivun

ylälaidassa olevaan osoitteeseen niin, että se on perillä viimeistään xx.xx.xxxx. Se, että ette esittäisi vastinetta määräaikaan mennessä, ei estä päätöksentekoa asiassa. (Tapaus nro 17)

Suullinen (tai puhelimitse tehty) kuuleminen oli toteutettu kolmessa tapauksessa (2,3 %). Vastinetta ei oltu kirjattu päätökseen. Päätöksessä oli maininta kuulemisen toteuttamisesta suullisesti.

Asunnon haltijaa on kuultu suullisesti tarkastuksen yhteydessä xx.xx.xxxx sekä puhelimitse xx.xx.xxxx (keskustelu xx – xx klo 08.45) (Tapaus nro 84)

Xx:a kuultiin suullisesti xx.xx. Aikaisemmin asiakirjassa on kerrottu toiminnanharjoittajan suullisesti esittämät tiedot kyseisenä päivämääränä. (Tapaus nro 117)

Pöytäkirjanotteessa todetaan päätöksen kohdassa kuuleminen: puhelinkeskustelussa x.x.xxxx yrityksen edustajalle on ilmoitettu tulevasta kieltopäätöksestä. Yrityksen edustaja kommentoi tulevaa päätöstä ainoastaan siten, että he voisivat hävittää tuotteet xx:ssa. Asian luonteen vuoksi toiminnanharjoittajan kuulemista kirjallisesti ei ole pidettävä tarpeellisena. (Tapaus nro 48)

Suullisesti toteutetulle kuulemiselle ei asiakirjoista löytynyt mitään perusteluja. Suullinen kuuleminen oli myös voitu kirjata erilliselle lomakkeelle. Näissä tapauksissa kuuleminen oli siis suoritettu todisteellisesti, vaikka varsinaista kirjallista kuulemista ei oltukaan toteutettu.

Terveysuojelulain 51 §:n mukaista kieltä koskeva kuuleminen: koska asia on kiireellinen, olen tehnyt asianosaisen kuulemisen henkilökohtaisesti suullisesti. Elintarvikehuoneiston edustaja on antanut asiassa seuraavansisältöisen vastineen:.....

Lomakkeessa todetaan myös: Olen lukenut tämän asiakirjan ja todennut, että antamani vastine on sisällöltään oikein kirjattu. Olen saanut kopion tästä asiakirjasta itselleni.

Lomakkeen ovat allekirjoittaneet sekä viranomaisen että toiminnanharjoittaja. (Tapaus nro 28)

Päätösasiakirjassa todetaan: vakavasta terveysvaarasta johtuvan asian kiireellisyyden vuoksi xx:n edustajaa on kuultu suullisesti. Huoneiston edustajan antama vastine on kirjattu samansisältöisenä kahteen samanlaiseen asiakirjaan, joista toinen on annettu kuulemisen yhteydessä huoneiston edustajalle. (Tapaus nro 28)

Joissain tapauksissa päätösasiakirjassa oli maininta kuulemisen toteuttamisesta esimerkiksi tarkastuksen yhteydessä. Tällöin kuuleminen ilmeisesti oli suoritettu suullisesti, mutta asianosaisen antamaa vastinetta ei oltu kirjattu päätösasiakirjaan tai sen liitteeksi.

Omistajaa on kuultu hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti xx.xx.xxxx tarkastuksen yhteydessä. (Tapaus nro 83)

21 tapauksessa 133:sta (16 %) kuulemista oli pidetty tarpeettomana joko viranomaisen tai asianosaisen taholta. Kuulematta jättämisen perusteena oli siis ilmeisesti käytetty näissä tapauksissa hallintolain 34 §:n 5. kohtaa. Perusteena menettelylle oli käytetty sitä, että päätöksen kohde oli jo etukäteen tietoinen tulevasta päätöksestä.

Elinkeinonharjoittaja on tietoinen tulevasta kieltopäätöksestä eikä kuulemismenettelyä pidetä välttämättömänä. (Tapaus nro 46)

Toiminnanharjoittajan enempää kuulemista ei ole pidetty tässä yhteydessä tarpeellisenä, koska toiminnanharjoittaja on ollut tietoinen jatkotoimenpiteistä, jos päätöksessä määrättyjä toimenpiteitä ei ole toteutettu asetettuun määräaikaan mennessä. (Tapaus nro 49)

Elinkeinonharjoittaja on tietoinen tulevasta päätöksestä eikä pidä kuulemismenettelyä tarpeellisenä. (Tapaus nro 50)

Kahdessa tapauksessa kuulemista ei voitu suorittaa asianosaisen poissaolosta johtuen.

Viranomaisen yritti kiinteistössä ollessaan tavoittaa xx:a puhelimitse tuloksetta. Kiireellisenä tapauksena terveyshaitan leviämisen estämiseksi kiinteistössä olevat liha ja jauhettu liha määrättiin väliaikaiseen käyttö- ja luovutuskieltoon. Määräyksestä tiedotettiin kirjallisesti kiinnittämällä tiedonanto kiinteistön ulko-oveen. Sama tiedonanto toimitettiin xx:n puhelinvastaajaan. (Tapaus nro 117).

Lisäksi yhdessä tapauksessa kuulemisen olisi katsottu viivästyttävän asian käsittelyä.

... kuuleminen tässä vaiheessa olisi aiheuttanut asian käsittelyn edelleen pitkittymistä ja toiminnanharjoittajalle ylimääräisiä varastointikuluja. (Tapaus nro 49).

Tarkastuseläinlääkäreiden tekemissä päätöksissä kuuleminen oli suoritettu 8 tapauksessa (puolet tarkastuseläinlääkäreiden tekemistä päätöksistä). Kuuleminen oli toteutettu käyttäen erillistä vastinepyyntöä tai valvontamuistion yhteydessä.

Puolustusvoimien eläinlääkäreiden tekemissä päätöksissä kuulemista ei oltu toteutettu lainkaan. Osa asiakirjoista oli vain päätöksen tehneen viranomaisen allekirjoittamia, osassa toisena allekirjoittajana oli esikuntapäällikkö. Esikuntapäällikkö vastaa päätöksen toteuttamisesta, joten näissä tapauksissa kuuleminen oli suoritettu asiakirjan laatimisen yhteydessä. Tätä ei kuitenkaan oltu dokumentoitu asiakirjoihin mitenkään.

4. Päätöksen sisältö

Päätöksen tekijä ja päätöspäivämäärä oli kaikissa päätös- ja kuulemisasiakirjoissa (133 kpl eli 100 %).

Kaikissa asiakirjoissa päivämäärä löytyi asiakirjan yläreunasta asiakirjan otsikon alapuolelta. Päätöksen tekijän nimi ja allekirjoitus oli sijoitettu asiakirjan varsinaisen tekstiosuuden loppuun. Usein viranomaisen nimi ja yhteystiedot löytyivät vielä asiakirjan ylä- tai alatunnisteesta.

Lisätietoja antavan henkilön nimi ja yhteystiedot oli 56 kpl asiakirjoista (42 %). Usein lisätietoja antavan henkilön yhteystiedot oli kirjattu päätöksen loppuun. Joissain tapauksissa yhteystiedot oli merkitty päätöksentekijän allekirjoituksen alapuolelle.

Yhteystiedot saattoivat löytyä myös päätöstekstin lopusta sulkeista (nimi, puhelinnumero). Asiakirjaan ei kuitenkaan oltu kirjoitettu, että tältä henkilöltä saa tarvittaessa lisätietoja. Hieman samankaltainen tilanne oli useissa viranhaltijapäätöksissä ja pöytäkirjanotteissa, joissa kunnan tai viranomaisen yhteystiedot löytyivät asiakirjan alatunnisteesta. ”Tarvittaessa lisätietoja päätöksestä antaa...” tai muuta vastaavaa merkintää asiakirjoissa ei kuitenkaan ollut.

Varsinkin viranhaltijapäätöksistä lisätietoja antavan yhteystiedot saattoivat puuttua kokonaan asiakirjan alatunnisteen puuttuessa. Alatunnisteessa saattoi myös olla vain kunnan tai esimerkiksi ympäristöviraston vaihde.

Asianosaiset, joita päätös koskee kävivät ilmi kaikista asiakirjoista, samoin asiat, joihin asianosaiset oli *velvoitettu*.

Viranhaltijapäätöksissä asianosaiset, joille asiakirja oli osoitettu, löytyivät yleensä vasemmasta yläkulmasta.

Asianosaiset oli myös otsikoitu erikseen päätökseen kohtaan *asianosaiset*.

Velvoittavissa päätöksissä joissain tapauksissa asianosainen oli nimetty *päätökseen velvoitettu*.

Asianosainen saattaa olla eri asia kuin kohde. Tällöin asianosaiset käyvät ilmi vasta päätöskohdasta:

Terveydensuojelun johtaja määrää *xx:n talo-osaston ja koulutoimen* parantamaan koulun ilmanvaihtoa siten, että se täyttää Suomen rakentamismääräyskokoelman osan D2 vaatimukset. (Tapaus nro 135).

Asia on tullut vireille *xx:n* pyydettyä *xx.xx.xxxx* terveydensuojelua tekemään asunnontarkastuksen asunnossaan *xxx 9 C* epäilemänsä terveyshaitan vuoksi. Asiakirjan lopussa todetaan: päätin määrätä *As Oy xx 9:n* suorittamaan tarvittavat toimenpiteet terveyshaitan poistamiseksi sakon uhalla. (Tapaus nro 125)

Velvoitteet löytyivät yleensä päätösosiosta:

xx:n kuntayhtymän valvontajaosto määrää *xx:n* terveydensuojelulain 51 §:n mukaisesti ryhtymään seuraaviin toimenpiteisiin tarkastuksissa havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. (Tapaus nro 29)

Määrään laitoksen antamaan suunnitelmat kaikista omavalvonnan tarkastuksessa esiin tulleiden vikojen korjaamisesta ja korjausaikataulut *xx.xx.xxxx* mennessä. (Tapaus nro 100)

Ympäristöterveyspäällikön päätös: terveydensuojeluviranomainen velvoittaa huoneiston omistajan *xxx* ryhtymään toimenpiteisiin huoneistossa *xxx* olevan terveyshaitan poistamiseksi seuraavasti: huoneisto on puhdistettava ja siivottava sekä tyhjennettävä ylimääräisistä, pilaantuneista tavaroista ja ruoka-aineista viimeistään *xx.xx.xxxx* mennessä. Mikäli huoneistoon omistaja ei noudata määräystä, ympäristölautakunnalle tullaan esittämään päätösehdotus (teettämisuuhka), jossa huoneisto tyhjennetään ja siivotaan huoneiston omistajan kustannuksella. (Tapaus nro 81)

Hygienialain 28 §:n mukaisesti kehotan *xx Oy:tä* ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin laitoksen siipikarjan ruhojen jäähdytyksen ja varastoinnin saattamiseksi lainsäädännön mukaiseksi *xx.xx.xxxx* mennessä. Jos epäkohtia ei ole korjattu edellä mainittuun määräaikaan mennessä, tullaan kehoitus muuttamaan hygienialain 28 §:n mukaiseksi määräykseksi. (Tapaus nro 110)

Elintarvikkeet määrätään hävitettäväksi toiminnanharjoittajan kustannuksella. Hävittämistoimenpiteet tullaan teettämään välittömästi toiminnanharjoittajan saatua tiedon päätöksestä, mikäli toiminnanharjoittaja ei itse ryhdy toimenpiteisiin. (Tapaus nro 49)

Yhtymähallitus päättää määrätä väliaikaisessa myynti- ja luovutuskielessä olevan hunajaerän hävitettäväksi xx:n kaatopaikalla. Terveysvalvonnan johtajalle on esitettävä asiakirjat tehdystä hävityksestä. (Tapaus nro 1)

Velvoitteet oli erityisesti uhkasakon asettamisen yhteydessä yksilöity:

Päävelvoite 1: laitoksen tilat ja rakenteet tulee saattaa sellaiseen kuntoon, että ne täyttävät lainsäädännön asettamat vaatimukset

Päävelvoite 2: laitoksen hyväksymishakemusta on täydennettävä seuraavilla asiakirjoilla:

Päävelvoitteet tulee suorittaa xx.xx.xxxx mennessä.

Mikäli toiminnanharjoittaja ei noudata päävelvoitteita, ympäristölautakunta voi tuomita uhkasakon maksettavaksi. (Tapaus nro 52)

Annetut velvoitteet saattoivat myös jäädä tehdyistä tutkimuksista riippuvaisiksi:

Terveysuojelulain tarkoittaman mahdollisen terveyshaitan selvittämiseksi kehoitetaan joukko-osastoja yhdessä kiinteistöjen nykyisen omistajan kanssa viipymättä selvittämään mahdollisen kosteusvaurion aiheuttaman mikrobikasvuston esiintyminen ja tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin em. terveyshaittojen poistamiseksi mahdollisimman nopeasti. (Tapaus nro 85)

5. Päätöksen perusteleminen

Päätöksen perusteena olevat *tosiseikat* kävivät ilmi 124 päätöksestä eli 93 %:ssa tutkituista tapauksista. Perusteluina oli tarkastuksissa tehtyjä havaintoja, aikaisempia kehotuksia ja määräyksiä, tutkimustuloksia ja mikrobiologisia raja-arvoja.

Usein perustelut on kerätty erillisen otsikon *päätöksen perustelut* alle:

xx:n savustukseen käytettävissä tiloissa on vakavia rakenteellisia epäkohtia, joiden vuoksi tilat eivät täytä hygienialaissa ja sen nojalla niille asetettuja vaatimuksia. Epäkohdat on saatettu laitoksen tietoon jo xx.xx.xxxx tehdyn tarkastuksen yhteydessä. Laitos ei ole annetusta hygienialain 38 §:n mukaisesta velvoitteesta huolimatta korjannut epäkohtia. (Tapaus nro 19)

Ravintola xx:n tilat eivät täytä elintarvikehuoneistolle asetettuja vaatimuksia. Terveysuojeluasetuksen 19 §:n mukaan elintarvikehuoneistossa on oltava toiminnan edellyttämä ilmanvaihto. (Tapaus nro 4)

Elintarvikkeiden käsittely ei täytä hygienialain ja sen nojalla annettujen säädösten vaatimuksia. Lisäksi elintarvikkeet eivät täytä elintarvikelain ja sen nojalla annettujen säädösten vaatimuksia, koskien pakkausmerkintöjä. (Tapaus nro 49)

Huoneistoon tehtyjen tarkastuskäyntien perusteella asunnossa on havaittu sellaisia terveydensuojelulainsäädännön tarkoittamia olosuhteita ja tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa asunnossa tai em. kiinteistön sisätiloissa oleskeleville terveyshaittaa. (Tapaus nro 81)

Asunnossa on silminhavaittava kosteusvaurio, joka vaatii korjaamista. Pinnoilla havaittu silminhavaittavaa homekasvustoa. Kosteusvaurioituneita kohtia on vaikea osastoida remontoinnin ajaksi, purkutyöstä leviää pölyä huoneistoon. Kosteusvaurion kokonaislaajuus ja syy on vielä selvittämättä. (kyseessä asunnon määrääminen käyttökieltoon, tapaus nro 84)

Terveydensuojelulain nojalla tehdyissä, asuntojen terveellisyyteen liittyvissä päätöksissä oli yleensä käytetty terveydensuojelulakia perusteluna:

Terveydensuojelulain 26 §:n mukaan asunnon olosuhteet tulee olla sellaiset, ettei niistä aiheudu asunnossa oleskeleville terveyshaittaa. Terveydensuojelulain 51 §:n mukaan terveydensuojeluviranomaisella on oikeus antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen ehkäisemiseksi. (Tapaus nro 81)

Terveydensuojelulain 27 §:n mukaan milloin asunnossa tai muussa oleskelutilassa esiintyy melua, tärinää, hajua, valoa, mikrobeja, pölyä, savua, liiallista lämpöä tai kylmyyttä taikka kosteutta, säteilyä tai muuhun niihin verrattavaa siten, että siitä voi aiheutua terveyshaittaa asunnossa tai muussa tilassa oleskelevalle, kunnan terveydensuojeluviranomainen voi velvoittaa asunnon omistajaa ryhtymään toimenpiteisiin terveyshaitan poistamiseksi tai rajoittamiseksi. (Tapaus nro 3)

Myös muuta lainsäädäntöä käytettiin päätösten perusteluissa:

Asevelvollisuuslain mukaista kansalaisuusvelvollisuuttaan suorittavia varusmiehiä ei saa majoittaa terveydellistä haittaa aiheuttaviin tiloihin. Terveydensuojelulain 1 §:n nojalla terveyshaitalla tarkoitetaan esimerkiksi asuinympäristössä olevasta tekijästä tai olosuhteesta aiheutuvaa sairautta tai terveyden häiriötä. Lain tarkoittamana terveyshaittana pidetään myös altistumista terveydelle haitalliselle aineelle tai olosuhteelle siten, että sairauden tai sen oireiden ilmeneminen on mahdollista. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi silloin, kun ihminen asuu tai oleskelee asunnossa/tilassa, jossa hän voi altistua mikrobikasvustosta peräisin oleville soluille tai niiden aineenvaihduntatuotteille. (Tapaus nro 87)

Ensisääntöpaikkaan vastaanotetussa erässä ei ollut terveystarkastusta. Maa- ja metsätalousministeriön päätöksen (879/1997) 4 § mukaan eläimistä saatavien elintarvikkeiden kääreissä tai pakkauksissa on oltava terveystarkastus, josta käy ilmi alkuperämaa tai -laitos. (Tapaus nro 60)

Perusteluina on käytetty myös aikaisempia toimenpiteitä:

Terveysvalvonnan edustajat ja xx oy:n edustaja ovat pitäneet neuvottelun x.x.xxxx, jossa on käsitelty mm. puhtausnäytteiden korjaavia toimenpiteitä sekä uusintanäytteiden ottamista. Asia on kirjattu neuvottelumuistioon 1/xxxx. Lisäksi terveysvalvonnan johtaja on lähettänyt puhtausnäytteistä selvityspyynnön x.x.xxxx xx oy:lle. xx oy ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin puutteiden korjaamiseksi. valvontalomake 1/xxxx
neuvottelumuistio 1/xxxx
selvityspyyntö x.x.xxxx
puhtausnäytetulokset 10 kpl (Tapaus nro 2)

Laitokselle on annettu tarkastuskäyntien yhteydessä useita kirjallisia huomautuksia koskien lihan tarkastusta ja teurastushygieniaa, valvontakirjanpidon mukaan x.x., x.x., x.x., x.x., x.x. ja x.x. Tarkastuseläinlääkärin ja laitoksen välisissä neuvotteluissa asiaa on käsitelty x.x.xxxx, x.x. ja x.x.xxxx. Lisäksi x.x.xxxx ja x.x.xxxx on määrätty ylimääräinen henkilö suorittamaan lihan tarkastusta. Hygienialain mukainen kehoitus on annettu x.x.xxxx. Annettua määräaikaan epäkohtien korjaamiseksi ei ole noudatettu. Lisäksi Elintarvikeviraston tarkastuskäynnin yhteydessä x.x.xxxx lihan tarkastuksessa ja vesiallasjäähdytyksessä sekä teurastushygieniasa havaittiin useita vakavia epäkohtia. (Tapaus nro 112)

Perusteluina saattoivat olla myös pelkät aiemmat asiaan liittyvät asiakirjat:

Osuuskunta Xx:n toimenpidepäätös x.x.xxxx
Toiminnanharjoittajan kuuleminen x.x.xxxx
Maidontuottajan kirjallinen selvitys x.x.xxxx (Tapaus nro 5)

Perustelut saattoivat olla myös hyvin lyhyet:

Laitoksen tuotantotiloja ei ole hyväksytty leikkaamotoimintaan. Terveysmerkkiä saa käyttää vain Elintarvikeviraston antaman hyväksynnän jälkeen. (Tapaus nro 113)

Pehmeissä juustoissa, jotka on valmistettu lämpökäsitelystä maidosta, ei E.coli -bakteerimäärä saa ylittää raja-arvoa 1000 pmy/g. (Tapaus nro 73)

Jokiravunpyrstöt eivät täytä elintarvikkeille asetettuja vaatimuksia. Jokiravunpyrstöt ovat kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksen 852/2000 vastaisia, koska niitä on säteilytetty. (Tapaus nro 129)

Kiinteistö osoitteessa xx ei täytä terveydensuojelulain 26 §:n mukaisia terveydellisiä vaatimuksia. (Tapaus nro 6)

Kiinteistön korjaaminen tai käytöstä poistaminen on välttämätöntä terveyshaittojen poistamiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi. (Tapaus nro 130)

Terveydelle vaarallinen elintarvike. (Tapaus nro 122)

Tällöin perusteluihin johtaneet havainnot ja toimenpiteet oli usein jo esitelty tarkemmin *perustiedot, aikaisemmat toimenpiteet, selostus* tai *taustaa* –otsikon alla.

Joissain tapauksissa perustelut oli korvattu lausunnolla:

Sisäilma ei ole terveydensuojelulain vaatimukset täyttävää, jos hiilidioksidipitoisuus on yli 1500 ppm. Ulkoilmavirran tulisi olla noin 4 l/s henkilöä kohden, jotta hiilidioksidipitoisuus ei kohoaisi tämän suuremmaksi (STM:n Asumisterveysohje 2003). Ympäristöministeriön rakentamismääräyskokoelman D2 osion uusia rakennuksia koskevien määräysten mukaan kasarmien miehistötilojen ilmanvaihdon tulee olla 8 l/s henkilöä kohden. Hiilidioksidipitoisuuden noustessa yli 2000 ppm alkavat lievät hättävähaitat (hengityksen kiihtyminen, reaktionopeuden ja kuulon heikkeneminen) jo 10 minuutissa. Yli 3000 ppm:n pitoisuuksissa seurauksena on päänsärkyä, pahoinvointia, huimausta sekä keskittymiskyvyn alenemista. (Tapaus nro 88)

Perustelut saattoivat myös ilman erillistä ”perustelut” -mainintaa sisältyä perustiedot - tai taustaa -otsikon alle:

Terveydensuojelu on tarkastanut asunnon x.x.xxxx, x.x.xxxx, x.x.xxxx, x.x.xxxx ja x.x.xxxx. Kaikissa edellä mainituissa tarkastuksissa on todettu asunnon alakerrassa selvä homeelle tyypillinen haju. Homeen hajua esiintyy erityisesti lattian ja seinän liitoskohdissa takahuoneessa, käytävätiloissa ja portaiden alla olevassa komerossa. Homeen haju sisäilmassa on tekijä, joka voi aiheuttaa asunnossa oleskeleville terveydensuojelulain 26 §:n mukaista terveyshaittaa. (Tapaus nro 125)

Perusteluina oli käytetty myös ulkopuolisen asiantuntijan tekemää selvitystä:

Asianajotoimisto xx Oy on toimittanut x.x.xxxx terveystarkastukselle insinööritoimisto xx Oy:n ulkoseinän ja välipohjan kosteusvauriotutkimuksen osoitteessa xxx, joista ilmenee, että ko. asuinrakennuksessa on todettu kosteus- ja lahovaurioita, jotka saattavat aiheuttaa terveyshaittaa. (Tapaus nro 3)

Päätöksen perusteena toimivat *lainkohdat* oli kirjattu 112:sta asiakirjaan (84 %:ssa päätöksistä). Säädöspäätöksinä toimivat elintarvikelain, hygienialain ja terveydensuojelulain pakkokeinopykälät, uhkasakkolaki ja kuntalaki. Usein lainkohdat oli otsikoitu *sovelletut oikeusohjeet*:

Terveydensuojelulaki (763/94) 1 luku 1 §, 7 luku 26 §, 27 §.
Terveydensuojeluasetus (1280/94) 5 luku 17 §
Hallintolaki (434/03) 6 luku 34 §. (Tapaus nro 119)

Elintarvikeviraston antamia ohjeita ja suosituksia oli myös käytetty oikeusohjeina:

Elintarvikeviraston ja EELAn suositus Dnro 982/40/00, Listeriavalvonta liha- ja kala-alan laitoksissa sekä liha- ja kalatuotteiden vähittäismyynnissä
Elintarvikeviraston pakkausmerkintäopas. Valvontaopas-sarja 1/2003
Elintarvikeviraston ohje talousveden ja jään omavalvonnasta hygienialain mukaisessa laitoksessa, Dnro 3565/41/02.
Elintarvikeviraston ohje puhdistusohjelmasta ja puhtauden tarkkailuohjelmasta hygienialain mukaisessa laitoksessa Dnro 662/32/03 (kyseessä laitokselle annettu hygienialain 28 §:n mukainen määräys)

Myös toimivaltaan oikeuttavia säännöksiä löytyi viranhaltijapäätösten oikeusohjeista:

xx:n kuntayhtymän kansanterveystyön johtosääntö, 3 §
xx:n kuntayhtymän perussopimus (Tapaus nro 25)

xx:n ympäristökeskuksen johtosääntö 3 § kohta 6 (kyseessä teettämisuhan asettamispäätös, tapaus nro 81)

Laki terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 322/1987: 1 §, 2 § ja 3 §
Asetus terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 371/1987: 6 § (Tapaus nro 88)

6. Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä ja valitusosoitus

Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä tai valitusosoitus oli liitetty 85 päätökseen (64 % käsitellyistä asioista). Yleensä oikaisukeino-ohje ja valitusosoitus oli otsikoitu *muutoksenhaku*. Valitusosoitus ja oikaisuvaatimusosoitus ovat liitteenä tekstin lopussa.

Tähän päätökseen voi hakea muutosta valittamalla xx:n hallinto-oikeudelle. Päätöksen liitteenä on valitusosoitus. (Tapaus nro 19)

Oikaisuvaatimusosoitus on liitteenä. (Tapaus nro 48)

7. Täytäntöönpano

Päätöksen välitön täytäntöönpano oli kirjattu seitsemään asiakirjaan (5 %) joko erillisen *täytäntöönpano*-otsikon alle tai kohtaan *muutoksenhaku*:

Tätä päätöstä on välittömästi noudatettava, jollei oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen toisin määrää. (Tapaus nro 114)

8. Selvityspyyntö

Selvityspyyntö oli esitetty kolmen asiakirjan yhteydessä (2,3 %).

Lisäksi xx:n tulee toimittaa kirjallinen selvitys:

- harjoittamastaan toiminnasta, siihen liittyvästä kirjanpidosta ja terveysmerkkien säilytyksestä
- toimenpiteistä, joita tehdään ja joita on tehty markkinoilta poistettavaksi määrättyjen elintarvikkeiden osalta
- markkinoilta poistettujen ja elintarvikekäyttöön kiellettyjen lihojen ja lihatuotteiden jatkokäsittelystä.

Selvitys tulee toimittaa x.x.xxxx mennessä osoitteeseen xxx. (Tapaus nro 117)

Kiinteistön omistajan on toimitettava x.x.xxxx mennessä kirjallinen selvitys xx:n terveydensuojeluun koskien talousvesikaivon kunnostamista sekä kiinteistön jätevesien käsittelyn parantamista. (Tapaus nro 137)

Yhtymähallitus määrää xx Oy:tä laatimaan kirjallisen kuvauksen näytteiden tutkimisesta. Lisäksi yhtymähallitus määrää xx Oy:tä selvittämään, mihin toimenpiteisiin laitos on ryhtynyt näytteissä todettujen huonojen tulosten johdosta. Kirjallinen kuvaus ja toimenpiteistä laadittu selvitys tulee toimittaa Xx:n kuntayhtymän hallitukselle viimeistään x.x.xxxx osoitteella xxx. (Tapaus nro 2)

9. Oikeusperiaatteiden toteutumisesta

Missään tutkimusaineiston pakkokeinopäätöksessä ei mainita oikeusperiaatteita päätöksen perusteluina. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö periaatteita olisi lainkaan käytetty ratkaisuperusteina päätöksiä tehtäessä. Suhteellisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen, yhdenvertaisuusperiaatteen ja objektiviteettiperiaatteen soveltamisalat ovat osittain päällekkäisiä eikä niitä välttämättä voida päätösharkinnassa erottaa tosistaan.⁵²³ Vaikka periaatteille voidaan teoreettisesti esittää melko tarkat sisällöt, käytännössä tehtyjä hallintopäätöksiä tarkasteltaessa havaitaan, että periaatteiden soveltamisala ei ilmene niistä kovinkaan selkeästi. Saman päätöksen voi nähdä nojautuvan useampaan tai jopa kaikkiin periaatteisiin. Toisaalta minkään periaatteen osalta ei voida sanoa varmasti, että se on tai ei ole vaikuttanut päätökseen, koska periaatteisiin ei ole viitattu päätösten perusteluissa.⁵²⁴

Erityisesti suhteellisuusperiaatteen soveltaminen on merkittävä hallinnollisten pakkokeinojen mitoittamisessa. Suhteellisuusperiaatetta sovelletaan pakkokeinomenettelyssä

⁵²³ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 162-163

⁵²⁴ Periaatteiden soveltamiseen ei ole tapana viitata hallintopäätösten perusteluissa, vaikka päätöksentekijä käyttäisikin niitä päätösharkintansa pohjalla.

jo siinä vaiheessa, kun harkitaan pakkokeinomenettelyyn ryhtymistä. Samoin suhteellisuusperiaate vaikuttaa päätökseen siitä, tehostetaanko pakkokeinoja esimerkiksi uhkasakon tai teettämisen tai keskeyttämisen muodossa vai asetetaanko vain tehosteeton velvoite, kuten määräys tai kielto. Tehosteettomien velvoitepäätösten käyttö ympäristöterveydenhuollossa on vallitseva käytäntö. Suhteellisuusperiaatetta ei kuitenkaan tulisi soveltaa niin, että ympäristöterveydenhuollon valvonnan tehokkuus tarpeettomasti heikkenee.

Yhdenvertaisuusperiaate vaikuttaa siihen harkintaan, velvoitetaanko toimija korjaamaan säännösten tai määräysten vastainen menettelynsä tai laiminlyöntinsä, onko kysymyksessä vähäinen puute ja asetetaanko velvoitteen tehosteeksi uhkaa vai ei. Lisäksi yhdenvertaisuusperiaate vaikuttaa pakkokeinon valintaa, mahdollisen uhkasakon määrää ja velvoitteen suorittamiseksi asetettavaa aikaa koskevaan harkintaan.

Julkisuusperiaate ohjaa päätöksenteon ja asiakirjojen käsittelemistä julkisina tai salaisina. Julkisuusperiaate on aineistossa toteutunut melko hyvin (90 % tapauksista on käsitelty julkisina).

Vuonna 1985 oikeusministeriössä valmisteltiin ehdotusta pakkokeinomenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.⁵²⁵ Ehdotuksessa esitettiin pakkokeinolaissa säädettäväksi viranomaiselle *velvollisuus* asettaa päävelvoitteen tehosteeksi pakkokeinouhka, ellei ole painavia perusteita tehdä asiassa tehosteetonta päätöstä.⁵²⁶ Ehdotusta perusteltiin sillä, että useimmissa toimivaltasäännöksissä ei ole lausuttu mitään sen harkintakysymyksen ratkaisemisesta, asetetaanko uhka päävelvoitteen tehosteeksi vai ei. Ehdotuksen mukaan pelkän tehosteettoman päävelvoitteen määräämiseltä ei voida odottaa sanottavaa lisätehoa yrityksiin saada aikaan velvoitteen vapaaehtoinen täyttäminen. Säännöksen tarkoituksena olisi ollut parantaa viranomaispäätösten noudattamista ja uskottavuutta ilmaisemalla, että tehosteeton päätös tulee kysymykseen vain poikkeustapauksessa.

Kyseisenlaista säännöstä ei kuitenkaan ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä tai uhkasakkolaissa ole, kuten aikaisemmin on jo todettu. Laissa on säädetty ainoastaan, että viranomainen *voi* asettaa uhan velvoitteen tehostamiseksi. Näin ollen viranomaiselle jää harkintavaltaa uhan asettamisen suhteen. Kun otetaan huomioon se seikka, että ympäristöterveydenhuollon alan pakkokeinomenettelyyn ryhdytään pääsääntöisesti silloin, kun kysymyksessä on mahdollisesti ihmisten terveydelle vaaraksi oleva tekijä tai toiminta,

⁵²⁵ Saloheimo, Ehdotus laiksi pakkokeinomenettelystä

⁵²⁶ Ympäristönsuojelulaki on kirjoitettu tähän muotoon, ks. s. 84

on viranomaiselle jätetty harkintavalta erittäin merkittävässä asemassa. Ympäristöterveydenhuollon normeja ja säädöksiä tulisi aina tulkita lainsäädännön päämäärien ja tavoitteiden mukaisesti. Tähän tulisi myös yhdistää punninta, jossa lakia tietoisesti tulkitaan yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti.

Voidaankin kysyä, toteutuuko tämä punninta ympäristöterveydenhuollon pakkokeinopäätöksissä? Tutkimusaineisto ei anna viitteitä kyseisenkaltaisesta pohdinnasta. Päätöksistä ei myöskään ole havaittavissa mitään selkeää yhtenäistä linjaa, jota viranhaltijat suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaatteen mukaan noudattaisivat. Tilanne on näiltä osin päinvastainen, kuten aikaisemmin jo todettiin; yhtenäistä linjaa pakkokeinomenettelyssä ei ole, vaan viranhaltijat soveltavat säädöksiä oman harkintansa mukaan. Kyselytutkimuksessa ilmi tullut vähäinen oikeusperiaatteiden tuntemuskaan ei anna aiheutta olettaa oikeusperiaatteiden vaikuttavan merkittävästi laintulkintaan.

Mielenkiintoista on myös pohtia, miten esitetty lainmuutos olisi vaikuttanut ympäristöterveydenhuollon alaan. Mikäli tehosteen asettaminen velvoitteen uhaksi olisi pääsääntö, voidaan ajatella tämän vaikuttavan ainakin normien tehokkuuteen.

Muutoksenhaun yhteydessä voidaan myös kiinnittää erityistä huomiota oikeusperiaatteiden vastaiseen menettelyyn. Valitusviranomainen voi todeta päätöksenteon olleen jonkin periaatteen vastaista ja pitää menettelyä harkintavallan väärinkäyttönä. Oikeusperiaatteiden vastainen menettely voi siis olla myös itsenäinen valitusperuste.⁵²⁷ Tutkimusaineistoon sisältyi yksi tapaus, jossa päätös oli kumottu oikeusperiaatteisiin vedoten.⁵²⁸

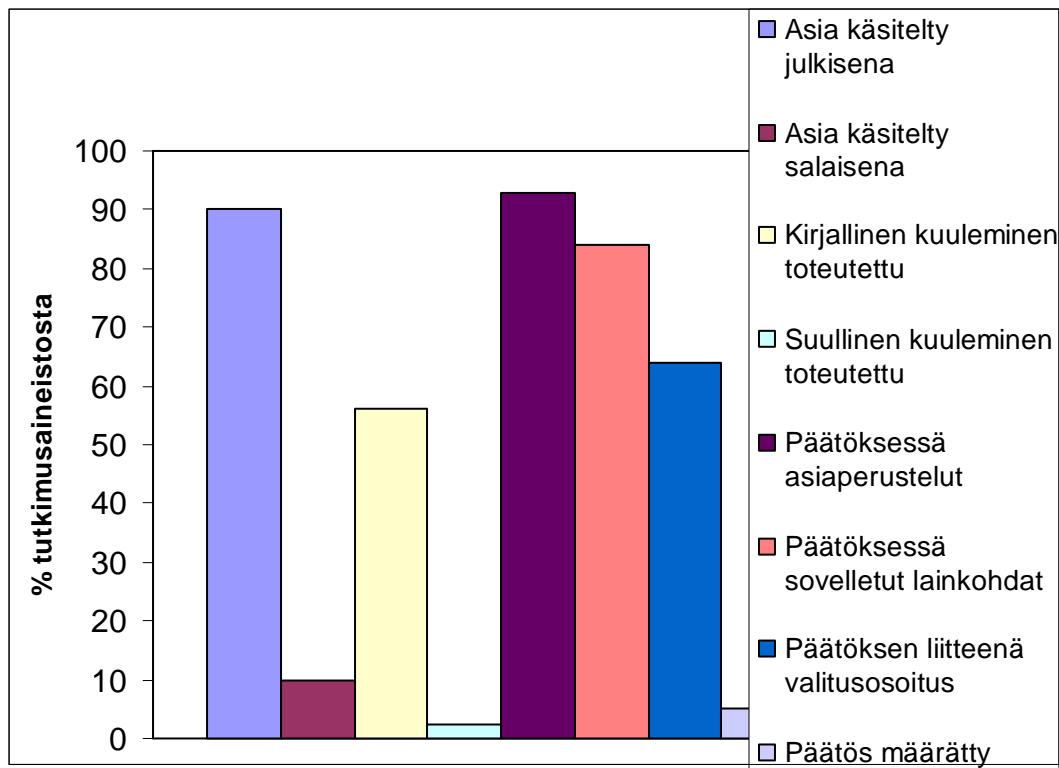
10. Kokoavia näkökohtia hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta pakkokeinomenettelyssä

Tutkimuksessani olen jo aiemmin päätenyt tulokseen (edellisessä pääluvussa Pakkokeinomenettelyn vaikuttavuus), jonka mukaan merkittävimpiä tekijöitä pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuden, valvonnan tehokkuuden ja terveyshaittojen poistamisen kannalta ovat kuulemisen toteuttaminen, päätöksen perustelu ja välitön

⁵²⁷ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 172-173

⁵²⁸ Hallinto-oikeuden päätös 03/0029/4 01948/02/4780 . Hallinto-oikeus on kumonnut tarkastuseläinlääkärin päätöksen mm suhteellisuusperiaatteen. nojalla.

täytäntöönpano. Tämän perusteella on huolestuttavaa, että juuri näiden tekijöiden osalta tutkimusaineistoon sisältyvissä asiakirjoissa on eniten huomautettavaa.



Kuva 6. Hallintolain toteutuminen tutkimusaineistossa.

Kuuleminen oli jätetty kokonaan suorittamatta peräti 41,7 % tapauksista. Lisäksi kuuleminen oli joissain tapauksissa suoritettu suullisesti ilman perusteita suulliselle kuulemiselle. Kuulematta jättämistä oli perusteltu hallintolain 34 §:n 4. ja 5. kohdalla. Kuitenkin, kuten aikaisemmin on jo todettu, näitä poikkeussäännöksiä tulee tulkita suppeasti ja asianosaisen oikeusturva huomioiden. Tutkimusaineistoon ei sisältynyt tapauksia, joissa voitaisiin katsoa poikkeussäännösten noudattamisen olevan perusteltua. Kuulemisen ilmeisellä tarpeettomuudella oli perusteltu 16 % kuulematta jättämisistä. Näissä tapauksissa tarpeettomuutta oli perusteltu sillä, että asianosainen oli jo tietoinen tulevasta päätöksestä. Tämä ei kuitenkaan riitä perusteluksi kuulemisen toteuttamatta jättämiselle kyseisellä perusteella. Asianosaiselle tulee tästä huolimatta varata tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja tutustua kaikkiin päätöksen perusteena oleviin asiakirjoihin, tutkimustuloksiin jne. Samoin päätöksen kiireellisyyteen vedottiin virheellisesti. Kiireellisyyttä käytettiin perusteena

kuulematta jättämiselle esimerkiksi terveydensuojelulain nojalla annetuissa päätöksissä, vaikka terveydensuojelulaista ei löydy erillistä mainintaa kuulematta jättämisestä em. perusteella.

Valtion viranhaltijoiden päätöksissä yli puolet oli tehty kokonaan ilman kuulemismenettelyä. Tämä tukee jo aikaisemmin esitettyä havaintoa valtion ja kunnan viranhaltijoiden tietämyksen ja käytäntöjen eroavaisuudesta. Tulos on kuitenkin erittäin huolestuttava valvonnan kohteiden oikeusturvan kannalta.

Kuuleminen oli myös usein toteutettu koskien päätösehdotusta. Aikaisemmin tutkimuksessa on jo todettu, että päätösehdotus ei kuulu kuulemismenettelyn piiriin. Kuulemista näissä tapauksissa ei mielestäni kuitenkaan voida pitää virheellisenä, vaikka asianosaisella ei näin ollen ole kaikilta osin riittävää mahdollisuutta lausua mielipidettään kaikista asiaa koskevista seikoista.

Myös päätösten perusteluissa oli epäkohtia. Päätösten perusteena olevat lainkohdat oli esitetty 84 %:ssa tapauksissa. Joissain tapauksissa päätöksiin oli kirjattu vain perusteena olevien lakien nimet ja numerot.

Perusteluina oli käytetty myös erilaisia ohjeita ja oppaita. Aikaisemmin tutkimuksessa kuitenkin todettiin, että oppaiden käyttäminen päätösten perusteluina ei oikeuskäytännössäkään ole yksiselitteistä. Oppailla ja ohjeilla ei ole oikeudellista sitovuutta.

Perusteluista tärkeimmäksi osaksi oikeuskäytännössä on todettu havaitun tai epäillyn terveyshaitan osoittaminen ja riittävä dokumentoiminen sekä haitan yhteys kiellettyyn toimintaan. Näiltä osin päätösten perustelut ovat useissa päätöksissä puutteelliset. Perustelu saattaa muodostua vain toteamuksesta "terveydelle vaarallinen" tai "terveyshaitta". Tällöin jää epäselväksi todetun haitan tai vaaran yhteys toimintaan sekä se, miten kyseessä oleva terveyshaitta on kussakin tapauksessa muodostunut. Samoin terveyshaitan olemassaoloa oli aineistossa harvoin dokumentoitu. Poikkeuksen muodostavat päätökset, joissa perusteena oli käytetty tutkimustulosta, kuten elintarvikkeessa esiintyvää patogeenia tai muuta terveydelle haitallista mikrobia (esimerkiksi tapaus nro 73). Näissäkin tapauksissa perusteluihin olisi voinut lisätä patogeenin aiheuttaman terveyshaitan tai sairauden mahdollisuuden. Samoin muissakin tapauksissa päätösten perusteet olisivat huomattavasti selkeämmät, mikäli perusteluihin kirjattaisiin toiminnasta tai olosuhteesta aiheutuvan terveyshaitan mahdolliset vaikutukset.

Perusteluina oli käytetty myös lainsäädännön vaatimuksia suhteessa havaittuun toimintaan sekä aikaisempia toimenpiteitä. Nämä voidaan katsoa riittäviksi perusteluiksi huomioiden edellä mainitut seikat.

Valvonnan tehokkuuden ja terveyshaittojen poistamisen kannalta huolestuttava tulos on myös välittömän täytäntöönpanon äärimmäisen vähäinen käyttö (vain 5 % aineistosta). Todennäköisesti tulokseen vaikuttaa merkittävästi viranhaltijoiden tietämättömyys tämän mahdollisuuden käyttämisestä. Välittömän täytäntöönpanon vähäisellä käytöllä voidaan kuitenkin katsoa olevan merkittäviä vaikutuksia pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen, valvonnan tehokkuuteen ja terveyshaittojen poistamiseen.

Päätösten sisältövaatimukset toteutuivat aineistossa hyvin. Ainoastaan lisätietojen antajaa ei oltu merkitty kaikkiin päätöksiin.

Oikeusperiaatteita ei ollut käytetty perusteluina yhdessäkään aineistoon sisältyvässä pakkokeinopäätöksessä. Vaikka periaatteiden soveltamisalasta tai vaikutuksesta hallintopäätöksiin ei tästä johtuen voida sanoa mitään täsmällistä, ei tämän perusteella tule vähätellä niiden merkitystä pakkokeinopäätösten taustalla vaikuttavista tekijöistä. Yksittäistapauksessa suoritettavassa harkinnassa eli ratkaisun eri vaihtoehtojen punninnassa niillä saattaa olla merkitystä, vaikka ulkopuolinen havainnoija ei jälkeinpäin kykenekään näkemään, mikä jonkin tietyn periaatteen merkitys päätöksenteossa on ollut. Päätöksentekijä itsekään ei välttämättä pysty erittelemään yksityiskohtaisesti, mikä kunkin periaatteen merkitys lopputuloksen kannalta on ollut. Toisaalta huomioiden viranhaltijoiden suhteellisen vähäinen tietämys oikeusperiaatteista, voidaan arvioida *oikeusperiaatteiden merkitys pakkokeinomenettelyyn liittyvässä päätösharkinnassa ja päätöksenteossa suhteellisen vähäiseksi*.

Tiivistäen voidaan todeta luvussa käsitellyn empiirisen tutkimusaineiston tukevan tutkimuksessa aikaisemmin esitettyjä johtopäätöksiä. Kerätty tutkimusaineisto osoittaa *oikeusturvan toteutumisessa olevan selkeitä puutteita*. Jos vain hieman yli puolta toimijoista oli kuultu kirjallisesti pakkokeinomenettelyn yhteydessä, voidaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutuminen aiheellisesti kyseenalaistaa ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä. Samoin oikeusturvan kannalta merkittävä seikka, eli muutoksenhaun ohjeistaminen, toteutui vain 64 %:ssa tapauksia. Valvonnan tehokkuuden ja

terveyshaittojen poistamisen kannalta taas merkittävintä on kuulematta jättämisen lisäksi välittömän täytäntöönpanon vähäinen käyttö sekä puutteelliset perustelut päätöksissä.

Uotila kirjoitti jo vuonna 1960 Lakimies-lehdessä, että oikeusturva on tekijä, joka sisältyy tehokkuuteen ja joka on otettava huomioon arvioitaessa, kuinka tehokasta hallinto on. Uotilan mukaan oikeusturvan syrjäyttäminen menettelyssä johtuu usein muusta kuin halusta lisätä toiminnan tehokkuutta, kuten mukavuudenhalusta, omavaltaisuudesta tai ymmärtämättömyydestä. Esimerkiksi kuulemisvirheen johdosta vaarantuu oikeusturva ja sen mukana myös tehokkuus kärsii. Uotila toteaa oikeusturvan olevan niin olennainen piirre oikeusvaltion hallinnossa, että ilman oikeusturvaa ei voi olla olemassa tehokasta hallintoa.⁵²⁹

Aikaisemmin on jo todettu valvonnan olevan paikoin tehotonta. Tässä luvussa havaitun oikeusturvan puutteellisuuden valossa voidaan myös asettaa kyseenalaiseksi toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus.⁵³⁰ Koska nämä osatekijät sisältyvät myös hyvän hallinnon periaatteeseen, voidaan empiirisen aineiston perusteella todeta myös *hyvän hallinnon periaatteen toteutuvan puutteellisesti ympäristöterveydenhuollon pakkokeinopäätöksissä*. Empiirinen tutkimusaineisto korostaa viranhaltijoiden ohjauksen ja koulutuksen tarvetta tehokkaan, oikeudenmukaisen ja yhdenvertaisen pakkokeinomenettelyn turvaamiseksi.

⁵²⁹ Uotila, Näkökohtia tehokkuudesta, riittävydestä ja oikeusturvasta LM 1960 s. 806-823

⁵³⁰ ks. s. 122 Hyvän hallinnon periaatteen määrittely tässä tutkimuksessa

VI. VOIMASSA OLEVAN ELINTARVIKELAIN (23/2006) MUKAINEN PAKKOKEINOMENETTELY

1. Yleistä

Tässä luvussa tarkastellaan ympäristöterveydenhuollon alan lainsäädännön muutoksen vaikutusta pakkokeinomenettelyyn. Lähestymistapa luvussa on ensisijaisesti *vertaileva*; lainsäädännön muutoksen vaikutuksia vertaillaan aiempaan lainsäädäntöön pakkokeinosäännösten muutosten, lainvalmistelutöiden, viranhaltijoilta kerätyn tutkimusaineiston sekä viranhaltijoille suunnatun kyselyn tulosten avulla. Metodiltaan käsittelytapa on lähellä sekä oikeusvertailua että oikeushistoriallista tutkimusta.⁵³¹ Huomiota kiinnitetään myös perusoikeusnäkökulmaan. Oikeuskäytännön osalta vertailua ei ole voitu tehdä, koska tutkimusajankohtaan mennessä hallinto-oikeuksissa ei ole ratkaistu vielä yhtään uuden lainsäädännön voimassa ollessa tehtyä valitusta.

Ympäristöterveydenhuollon toimialaa ovat tähän asti säädelleet aiemmin esitellyt kolme lakia: elintarvikelaki, terveydensuojelulaki ja eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygienialaki (jäljempänä hygienialaki). Kolmen rinnakkaisen elintarvikkeita ja elintarvikevalvontaa koskevan lain olemassa olo on täytynyt kuitenkin huomioida uudistuneen EY-lainsäädännön täytäntöönpanossa. Koska EY-lainsäädäntö lähtee horisontaalisista ja koko elintarvikeketjua koskevista säädöskokonaisuuksista, ei täytäntöönpanon jakaminen kolmen eri lain alueelle ole käytännössä enää ollut tarkoituksenmukaista.⁵³²

Vuoden 2006 alussa lainsäädäntö on muuttunut. 1.3.2006 voimaan astunut uusi elintarvikelaki on korvannut voimassa olleen elintarvikelain, eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetun lain sekä terveydensuojelulain elintarvikehygieniää koskevan luvun. Lailla säädetään elintarvikkeita koskevista yleisistä

⁵³¹ *Oikeusvertaileva tutkimus* tarkastelee yhtä useampien oikeusjärjestysten eroja ja yhtäläisyyksiä. Oikeusvertailu auttaa oman oikeusjärjestyksen kyseenalaistamisessa. Oikeusvertaileva näkökulma hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa yhdistää sekä yhteiskuntatieteellisen että oikeustieteellisen näkökulman. Kuusikko, Neuvonta hallinnossa s. 49.

Oikeushistoria taas tutkii miten ja miksi oikeus muuttuu tai on muuttumatta. Ks. esim. Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 33-34.

⁵³² Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta. HE 53/2005

vaatimuksista sekä niiden valvonnan järjestämisestä. Lain soveltamisalaan kuuluvat kaikki elintarvikkeiden tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheet lukuun ottamatta omaan käyttöön tarkoitettua alkutuotantoa tai elintarvikkeen käsittelyä yksityistaloudessa. EY:n elintarvikelainsäädännön mukaisesti myös elintarvikkeiden alkutuotanto on otettu lain piiriin. Terveysuojelulain (763/1994) yleistä elintarvikehygieniaa koskeva luku on kumottu ja luvun säännökset siirretty uuteen elintarvikelakiin.

EU:n lainsäädäntökehityksen vaikutus lakiuudistukseen

Yhteisölainsäädännössä ei aikaisemmin ollut niin sanottua "yleistä elintarvikelakia". Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevista kiireellisistä toimenpiteistä annettiin tammikuussa 2002. Asetuksella vahvistetaan elintarvikkeita ja rehuja koskevat yleiset määritelmät ja periaatteet, jotka muodostavat pohjan elintarviketurvallisuutta koskeville toimenpiteille yhteisötasolla ja jäsenvaltioissa. Elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamiseksi on katsottu tarpeelliseksi käsitellä koko elintarvikeketjua yhdenmukaisella tavalla. Asetuksella on luotu myös yleiset puitteet niille alueille, jolla ei ole voimassa erityislainsäädäntöä. Asetuksen elintarvikealan toimijoita velvoittavia säännöksiä alettiin soveltaa vuonna 2005 ja elintarvikelainsäädännön yleisiä periaatteita koskevia säännöksiä vuoden 2007 alusta lukien. EY:n hygienialainsäädännön uudistava hygieniapaketti hyväksyttiin keväällä 2004 ja sitä on sovellettu vuodesta 2006 alkaen. Paketti koostuu viidestä säädöksestä.⁵³³

⁵³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 852/2004 elintarvikehygieniasta, jäljempänä yleinen elintarvikehygieniasetus (asetus sisältää *yleiset vaatimukset kaikille elintarviketoimijoille*), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 853/2004 eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä, jäljempänä eläimistä saatavien elintarvikkeiden hygieniasetus (asetus sisältää *erityisvaatimukset eläimistä saatavia elintarvikkeita käsitteleville toimijoille* pois lukien vähittäismyynti), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 854/2004 ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä, jäljempänä eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetus (asetus käsittelee eläimistä saatavien elintarvikkeiden *virallista valvontaa*), neuvoston direktiivi 2002/99/EY ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden tuotantoon, jalostukseen, jakeluun ja yhteisön alueelle tuomiseen liittyvistä eläinten terveyttä koskevista säännöistä (direktiivi koskee eläimistä saataviin tuotteisiin liittyviä *eläintautisäännöksiä*) sekä neuvoston direktiivi 2004/68/EY eläinten terveyttä koskevista säännöistä tiettyjen elävien sorkka- ja kavioläimien yhteisöön tuonnin ja yhteisön kautta kuljetuksen osalta, direktiivien 90/426/ETY ja 92/65/ETY muuttamisesta ja

Uudessa elintarvikelaissa kaikki elintarvikevalvontaa koskevat säännökset on koottu yhdeksi kokonaisuudeksi ottaen huomioon edellä esitetty EY:n elintarvikevalvontaa koskeva säädöskehitys.

Pakkokeinot EY-lainsäädännössä

Niin sanotussa yleisessä valvonta-asetuksessa (882/2004) säädetään lainsäädännön kansallisista täytäntöönpanotoimista. 54 artiklan mukaan toimivaltaisen viranomaisen todetessa, että säännöksiä ei noudateta, sen on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että toimija korjaa tilanteen. Toimenpiteistä päättäessään viranomaisen on otettava huomioon säännösten noudattamatta jättämisen luonne sekä se, missä määrin kyseinen toimija on aiemmin jättänyt noudattamatta säännöksiä. Toimenpiteisiin on sisällytettävä tarpeen mukaan mm. seuraavia toimenpiteitä: puhdistustoimien tai muun aiheelliseksi katsotun toimenpiteen määrääminen, jotta varmistetaan elintarvikkeiden turvallisuus ja sääntöjen noudattaminen; elintarvikkeiden markkinoille saattamisen, tuonnin tai viennin rajoittaminen tai kieltäminen; elintarvikkeiden seuranta ja tarvittaessa määräys niiden markkinoilta vetämisestä ja/tai hävittämisestä; luvan antaminen elintarvikkeiden käyttämiselle muihin kuin niiden alkuperäisiin tarkoituksiin; koko kyseisen yrityksen tai sen osan toiminnan keskeyttäminen tai lopettaminen tarkoituksenmukaiseksi ajaksi; laitoksen hyväksynnän peruuttaminen tilapäisesti tai pysyvästi; kolmansista maista peräisin olevia eriä koskevat toimenpiteet sekä kaikki muut toimivaltaisen viranomaisen tarkoituksenmukaisina pitämät toimenpiteet.

Erityisesti viimeinen kohta *muut viranomaisen tarkoituksen mukaisina pitämät toimenpiteet* antaa viranomaiselle melko laajan mahdollisuuden soveltaa lainsäädäntöä tarpeelliseksi katsomallaan tavalla. Sädöksestä käy kuitenkin selvästi ilmi viranomaisen oman harkinnan merkitys sekä toimenpiteisiin ryhtymisen välttämättömyys. Sädöksen mukaanhan viranomaisen on aina todetessaan säännöksiä rikotun ryhdyttävä toteuttamaan toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi. Tässä kohdassa viranomaisella ei siis ole harkintavaltaa vaan toimenpiteisiin on aina ryhdyttävä. Harkintavalta alkaa vasta toimenpiteistä päätettäessä,

direktiivin 72/462/ETY kumoamisesta (direktiivi koskee voimassa olevan lainsäädännön kumoamista ja siirtymäsääntöjä)..

jolloin toimenpiteitä toteutetaan *tarvittaessa*. Tässä suhteessa voimassa oleva elintarvikelaki on kirjoitettu EU-lainsäädännöstä poikkeavaan sanamuotoon. Elintarvikelain pakkokeinoja koskevat säädökset on 60 §:ää (ensisaapumiserän hylkääminen) lukuun ottamatta kirjoitettu muotoon "viranomaisen *voi* määrätä..." Kansallisessa lainsäädännössä siis viranomaiselle annetaan harkintavaltaa myös toimenpiteisiin ryhtymisen eikä ainoastaan toimenpiteen valinnan osalta. Vaikka lainvalmistelutöissä todetaan elintarvikelain pakkokeinosäädösten vastaavan 54. artiklan toimenpiteitä, ei artiklan tarkoitus mielestäni toteudu täysin kansallisessa lainsäädännössä juuri viranomaiselle valvonta-asetuksesta poikkeavalla tavalla jätetystä harkintavallasta.⁵³⁴

EU-säädöksen mukaan viranomaisen on toimitettava kyseiselle toimijalle (asianosaiselle) kirjallinen ilmoitus perusteluineen toteutettavia toimia koskevasta päätöksestä ja tiedon, miten hakea muutosta tällaisiin päätöksiin sekä sovellettavasta muutoksenhakumenettelystä ja määräajoista. Tekstin sisältö vastaa Suomen lainsäädännön (hallintolaki) vaatimuksia kirjallisen, perustellun päätöksen ja muutoksenhakuohjeistuksen osalta. Sen sijaan mainintaa toimijan kuulemisesta ennen päätöksen antamista ei ole.

Asetuksessa säädetään myös säädösten rikkomusten seuraamuksista. 55 artiklan mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Uuden elintarvikelain tarkoitus ja soveltamisala

Uudistetun lain pääasiallisena tarkoituksena on varmistaa elintarvikkeiden ja niiden käsittelyn turvallisuus kuluttajalle sekä elintarvikkeiden hyvä terveydellinen ja muu elintarvikemääräysten mukainen laatu; varmistaa, että elintarvikkeista annettava tieto on totuudenmukaista ja riittävää eikä johda harhaan; suojata kuluttajaa elintarvikemääräysten vastaisten elintarvikkeiden aiheuttamilta terveysvaaroilta ja taloudellisilta tappioilta; varmistaa elintarvikkeiden jäljitettävyyden; turvata korkealaatuinen elintarvikevalvonta ja osaltaan parantaa elintarvikealan toimijoiden toimintaedellytyksiä.⁵³⁵

Lain yhtenä tavoitteena on yhdenmukaistaa hyväksymismenettelyä ja käytettäviä käsitteitä. Tämän vuoksi laissa on otettu käyttöön *elintarvikehuoneisto*-käsite kaikista niistä

⁵³⁴ Ks. hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi 53/2005

⁵³⁵ Elintarvikelaki 23/2006 1 §

rakennuksista, huoneistoista ja tiloista, joissa elintarvikkeita valmistetaan, käsitellään, säilytetään, myydään tai muuten luovutetaan. Uuden lain mukaan elintarvikehuoneistojen tulee olla valvontaviranomaisen hyväksymiä ennen toiminnan aloittamista.⁵³⁶

Elintarvikehuoneistojen hyväksymisvelvollisuus perustuu taustalla vaikuttavaan EY:n lainsäädäntöön. Sääntelyn tavoitteena on tehokkaan elintarvikevalvonnan varmistaminen. Lainvalmistelutöiden mukaan tällaisia syitä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä tärkeinä yhteiskunnallisina intresseinä.⁵³⁷ Vaatimus elintarvikehuoneiston hyväksymisestä myös osaltaan tukee perustuslain 20 §:ssä tarkoitettujen perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Perustuslain 20 §:n mukaanhan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ja turvalliseen ympäristöön. Tämän perusoikeuden turvaamiseksi on perusteltua kontrolloida elintarvikkeiden valmistusta, käsittelyä ja jakelua.⁵³⁸

Luvun 9 mukaan valtion viranomaisen tekemään päätökseen haetaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaan. Kunnan viranomaisen tekemästä päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus elintarvikelain mukaisia tehtäviä hoitavalle toimielimelle. Ensisaapumistoimintaan liittyvään päätökseen tehdään oikaisuvaatimus Elintarviketurvallisuusvirastolle. Myös uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla (vrt. aiempi lainsäädäntö; hygienialaki, 43 §).

2. Voimassa olevan elintarvikelain pakkokeinoja koskevat säännökset ja niiden soveltaminen käytännössä

Elintarvikelain luvussa 7 käsitellään hallinnollisia pakkokeinoja. Näitä ovat elintarvikemääräysten vastaisuuden poistaminen, kieltä, elintarvikkeen markkinoilta poistaminen ja tiedottaminen, haltuunotto, elintarvike-erän hylkääminen ensisaapumispaikassa ja elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttaminen. Uhkasakosta ja

⁵³⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta. HE 53/2005

⁵³⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta. HE 53/2005

⁵³⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta. HE 53/2005

teettämis- ja keskeyttämisuhaista säädetään 68 §:ssä. Tarkastuseläinlääkäriin kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon asettaa Elintarviketurvallisuusvirasto (vrt. aiemmin lääninhallitus). Pakkokeinosäädökset vastaavat luvussa Keskeiset määritelmät s. 33-34 esitellyjä pakkokeinojen määritelmiä.

Lievimmänasteinen pakkokeinoista on 55 §:n mukainen määräys. Valvontaviranomainen voi 55 §:n nojalla *määrätä epäkohdan poistettavaksi*, jos elintarvike tai siitä annettavat tiedot, tuotanto-, jalostus- tai jakeluvaihe, elintarvikehuoneisto, alkutuotantopaikka tai niissä harjoitettava tuotanto *voivat aiheuttaa terveysvaaraa*, vaarantaa elintarvikkeesta annettujen tietojen oikeellisuuden tai riittävyyden, johtaa kuluttajaa harhaan tai ovat muutoin elintarvikemääräysten vastaisia. Vaikka elintarvikkeesta ei aiheutuisikaan varsinaista terveysvaaraa, elintarvike voi olla ihmisravinnoksi sopimaton, jos se esimerkiksi aistinvaraisesti arvioituna pilaantumisen, likaantumisen tai vieraan hajun tai maun takia ei vastaa sellaisia ominaisuuksia, joita elintarvikkeelta perustellusti voidaan odottaa⁵³⁹. Määräysten vastaisuus on määrättävä poistettavaksi välittömästi tai valvontaviranomaisen asettamassa määräajassa.

Määräystä käytetään, jos 53 §:n mukaista kehotusta ei laiminlyönnin toistuvuuden tai muun syyn vuoksi voida pitää riittävänä. Säännös vastaa sisällöllisesti vanhan elintarvikelain 27 §:n 1 momenttia. Samoin aiemman hygienialain 28 §:n mukaan valvontaviranomainen voi antaa terveyshaittojen ehkäisemiseksi tarpeellisia määräyksiä, mikäli elintarvikehuoneisto tai sen toiminta ei täytä määräyksiä. Terveysuojelulain 51 §:ssä on hygienialain säännöstä vastaava säännös. Kuitenkin pykälän teksti ”...ovat muutoin elintarvikemääräysten vastaisia” mahdollistaa menettelyn merkittävästi aiempaa lainsäädäntöä laajemman käytön. Elintarvikemääräysten vastaisuudeksi voidaan katsoa mikä tahansa elintarvikelainsäädännöstä selkeästi poikkeava ominaisuus tai olosuhde. Edellytyksenä määräyksen antamiselle on mahdollisen terveysvaaran aiheutuminen. Tämä tulee huomioida päätöksen perusteluissa.

Lain 55 §:ää päätösten perusteluina oli tutkimusaineistossa käytetty yleisesti:

Määrään Xx:n elintarvikelain 55 §:n mukaisesti poistamaan omavalvonnassa, sen toteutuksessa ja kirjanpidossa esiintyvät epäkohdat x.x.2006 mennessä. Jos

⁵³⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta. HE 53/2005

epäkohtia ei ole poistettu määräaikaan mennessä, valvova viranomainen voi määräyksen tehosteeksi asettaa uhkasakon. (Tapaus nro 165).

Terveysturvajärjestö päättää antaa toiminnanharjoittajalle seuraavat määräykset: Rakenteelliset puutteet tulee korjata elintarvikelain vaatimusten mukaisiksi. Toimijan tulee laatia huoneiston ja laitteiden puhdistuksesta kirjallinen siivoussuunnitelma ja toimittaa se tiedoksi terveysturvaan. Elintarvikehuoneiston siivousta tulee tehostaa. Elintarvikkeiden esikäsittely ja jäähdytys on kielletty. (Tapaus nro 161)

Toimijan tulee laatia kirjallinen suunnitelma omavalvonnasta, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteutumisesta kirjaa. Mikäli elintarvikkeiden jäähdytystoimintaa tapahtuu, tulee sitä varten hankkia tarkoitukseen suunniteltu ja toimintaan nähdessä riittävän suuri ja tehokas jäähdytyslaitte. (Tapaus nro 159).

Määräyksiä oli annettu usein koskien omavalvontasuunnitelmaa:

Valvontajärjestö antaa toimijalle elintarvikelain 55 §:n nojalla seuraavat määräykset: omavalvontasuunnitelmaan tulee korjata havaitut puutteet, ja omavalvontasuunnitelmasta tulee lähettää kopio valvontaosastolle tarkastettavaksi viimeistään x.x.2006. Toimijan tulee suorittaa hygieniaosaamistesti. Kopio hygieniaosaamistodistuksesta tulee toimittaa valvontaosastolle viimeistään x.x.2006. (Tapaus nro 152).

Määräyksiä annettiin myös tiloja ja rakenteita koskien:

Yhtymähallitus päättää määrätä X Oy:n poistamaan laitoksen rakenteissa ja toiminnassa todetut epäkohdat määräajassa. (Tapaus nro 169)

Määräys:

Asiakaspaidat tulee vähentää välittömästi hyväksymispäätöksen mukaiseen määrään. Keittiöön tulee asentaa yksi erillinen vesipiste. Siivousvälineiden säilytystä ja huoltoa varten tulee rakentaa asianmukainen siivouskomero. Henkilökunnan vaatteille tulee järjestää vaatekaappi. (Tapaus nro 155)

55 §:n mukaista määräystä astetta ankarampi pakkokeino on kielto. Valvontaviranomainen voi 56 §:n mukaisesti *kieltää* elintarvikkeen alkutuotannon, valmistuksen, maahantuonnin, maastaviennin, kaupanpidon, tarjoilun tai muun luovutuksen taikka käytön elintarvikkeen valmistuksessa, jos elintarvike tai siitä annetut tiedot, elintarvikkeen tuotanto-, jalostus- tai jakeluvaihe tai elintarvikehuoneisto tai toiminta ovat sellaiset, että ne aiheuttavat tai niiden voidaan perustellusta syystä epäillä aiheuttavan vakavaa terveysvaaraa, eikä terveysvaaraa voida muilla tavoin estää.

Kieltoa siis voidaan käyttää vain jos vakavaa terveysvaaraa tai sen uhkaa ei voida muulla tavoin estää. Merkittävin tiukennus aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna on kuitenkin pykälän teksti ”voidaan *perustellusta syystä* epäillä aiheuttavan *vakavaa terveysvaaraa*”. Kiellon asettamisen ehtona on siis nykyisen lainsäädännön mukaan sekä perusteltu syy että terveysvaaran vakavuus. Oikeuskäytännön perusteella voidaan olettaa, että sekä terveysvaaran tai sen uhan olemassaolo sekä terveysvaaran vakavuus tulee pystyä riittävällä varmuudella osoittamaan. Samoin edellytyksenä mainittu *välttämättömyys* (ei voida muulla tavoin estää) tulee käydä ilmi päätöksen perusteluista. Perusteltu syy voidaan ajatella tarkoittavan luotettavaa tutkimustulosta tai muulla tavoin dokumentoitavissa olevaa perustetta.

Kielto voidaan määrätä myös väliaikaiseksi asian selvittämisen tai epäkohdan korjaamisen ajaksi.

Seuraava erä määrätään väliaikaiseen käyttö- ja luovutuskieltoon selvitysten ajaksi. Perustelut: elintarvikkeessa on todettu salmonellabakteeri. (Tapaus nro 185)

Valvontaviranomainen voi 57 §:n mukaan *määrätä elintarvikealan toimijan poistamaan elintarvikkeen markkinoilta*, jos toimija ei noudata velvollisuuttaan poistaa määräysten vastainen elintarvike markkinoilta (*takaisinvento*). Määräys voidaan antaa myös jos elintarvikkeesta annettavat tiedot ovat oleellisesti määräysten vastaisia.

Valvontaviranomainen voi 58 §:n perusteella ottaa elintarvikkeen *haltuunsa*, jos elintarvike aiheuttaa tai on syytä epäillä elintarvikkeen aiheuttavan välitöntä terveysvaaraa eikä muita toimenpiteitä voida pitää riittävinä (*haltuunotto*). Tämänkin säädöksen edellytyksenä siis mainitaan terveysvaara, tällä kertaa *välitön* terveysvaara. Sanamuoto kertoo säädöksen perusteena olevan tilanteen luonteesta: säädös on tarkoitettu käytettäväksi kiireellisissä, erityisen vakavissa tilanteissa, jolloin ihmisten terveyden suojaamiseksi on välttämätöntä ryhtyä käyttämään välitöntä hallintopakkoa luonteeltaan muistuttavaa haltuunottoa. Jälleen haltuunoton käyttämisen edellytysten tulee täytyä: toimenpiteen on myös oltava välttämättömäksi katsottava toimenpide. Tämä on myös pystyttävä osoittamaan päätöksen perusteluissa.

Säädöksen teksti antaa myös aihetta ymmärtää, että kyseessä on kiireelliseksi katsottava toimenpide (välitön terveysvaara). Tällöin voitaisiin ajatella kuulemismenettelyn vastaavan hygienialain 31 §:ää, jonka mukaan kuuleminen ei kiireellisissä tapauksissa ole ehdoton

edellytys. Vastaavaa mainintaa ei elintarvikelaista eikä lainvalmistelutöistä kuitenkaan löydy, joten pääsääntönä on kuulemisen toteuttaminen haltuunotonkin yhteydessä. Kuulematta jättämistä voisi kuitenkin ajatella perusteltavan hallintolain 34 §:n 4. kohdalla, jonka mukaan kuulemisen voi jättää toteuttamatta, jos kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle. Tämä on kuitenkin käytävä ilmi tehdystä päätöksestä.

Valvontaviranomainen päättää, mihin tarkoituksiin määräysten vastaista elintarviketta voidaan käyttää tai tarvittaessa päättää elintarvikkeen hävittämisestä. Päätös on tehtävä viivytyksettä. Päätöksessä on pyrittävä minimoimaan omistajan taloudellinen menetys. Valvontaviranomaisen ei ole säännöksen nojalla välttämätöntä tyhjentävästi todeta, mihin tarkoitukseen elintarvike on käytettävä, vaan viranomainen voi päätöksessään esimerkinomaisesti todeta mahdollisia käyttötarkoituksia. Päätöksestä tulee kuitenkin ilmetä mikäli tuotetta ei voida käyttää elintarvikkeena.⁵⁴⁰

Koska tutkimusten perusteella nahka ei täytä K4-lihan raja-arvoja mikrobiologisilta kriteereiltään, määrätään nahkaerät hylättäväksi elintarvikekelvottomina mikrobiologisten ominaisuuksien vuoksi. (Tapaus nro 167)

Valvontaviranomaisen on 60 §:n mukaisesti *hylättävä EU:n toisesta jäsenvaltiosta toimitettu elintarvike ensisaapumispaikassa*, jos viranomaistutkimuksessa tai omavalvontatutkimuksessa todetaan tuotteessa salmonellaa, haitallisia mikrobeja tai kemiallisia jäämiä tai jos tuote on muutoin elintarvikkeeksi kelpaamaton. Samoin on meneteltävä jos elintarvikkeen lämpötila on kuljetuksen tai varastoinnin aikana muuttunut niin, ettei se täytä elintarvikemääräyksiä tai jos elintarvike ei täytä merkitsemistä, alkuperää, asiakirjoja tai todistuksia koskevia vaatimuksia. Hylätyt elintarvikkeet on palautettava lähtömaahan, käytettävä viranomaisen hyväksymään muuhun tarkoitukseen tai hävitettävä. Mikäli terveydelliset syyt tai lainsäädäntö eivät estä, toimija voi itse valita, mihin toimenpiteisiin ryhtyy.

Tässä säädöksessä sanamuoto poikkeaa muista pakkokeinopykälistä. Tekstin mukaan viranomaisen *on* hylättävä elintarvike, mikäli se ei ole elintarvikkeeksi kelpaava. Viranomaiselle ei siis jätetä muissa pakkokeinosäädöksissä esiintyvää harkintavaltaa toimenpiteeseen ryhtymisen osalta.

⁵⁴⁰ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta. HE 53/2005

X Oy on ensisaapumistoimijana vastaanottanut kalkkunan lihaerän, jossa on todettu salmonellabakteereja. Salmonellabakteerien vuoksi lihaerä hylätään. X Oy:n on joko palautettava erä lähtömaahan tai hävitettävä erä tai kuumennettava erä vähintään + 70 asteen lämpötilaan lihavalmistelaitoksessa.

X Oy:lle soitettiin x.x.2006 ja kerrottiin kyseisen erän valmisteilla olevasta hylkäämispäätöksestä. X Oy:n edustajan mukaan X Oy haluaisi myydä erän kuumennettavaksi liha-alan laitokseen. (Tapaus nro 189)

Valvontaviranomainen voi *peruuttaa tekemänsä elintarvikehuoneiston hyväksymisen kokonaan tai osittain*, jos terveysvaaraa ei voida muulla tavoin estää. Hyväksyminen voidaan peruuttaa myös silloin, jos elintarvikehuoneisto tai siellä harjoitettava toiminta ovat olennaisesti elintarvikemääräysten vastaisia eikä toimija ole noudattanut viranomaisen 55 tai 56 §:n nojalla antamaa määräystä tai kieltoa. Hyväksyminen voidaan peruuttaa myös osittain. Elintarviketurvallisuuden vaarantavissa tilanteissa voidaan poikkeuksellisesti siirtyä suoraan hyväksynnän peruuttamiseen.

Aikaisemmassa lainsäädännössä viranomaisen antaman määräyksen ja hyväksynnän peruuttamisen väliin sijoittuvaa *velvoitetta* ei uudessa lainsäädännössä enää ole. Tässäkin edellytyksenä on sekä terveysvaaran olemassaolo että toimenpiteen välttämättömyys (terveysvaaraa ei voida muulla tavoin estää). Näiden edellytysten tulee täytyä myös silloin, jos elintarviketurvallisuuden vaarantavissa tilanteissa siirrytään suoraan hyväksynnän peruuttamiseen.

Mikäli elintarviketurvallisuuden katsotaan vaarantuvan, voidaan tilanne tässäkin ajatella luonteeltaan kiireelliseksi. Mainintaa poikkeuksesta kuulemismenettelyssä ei kuitenkaan tämänkään säädöksen yhteydessä ole. Päinvastoin, elintarvikehuoneiston hyväksynnän peruuttaminen on luonteeltaan toimenpide, joka merkittävästi puuttuu perusoikeuksiin, etenkin elinkeinonharjoittamisen oikeuteen. Näin ollen päätöksen kohteen oikeusturvaan on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Laitoksessa todettiin x.x.2006 tehdyllä tarkastuksella useita vakavia puutteita, joiden vuoksi terveysvaaran muodostuminen on ilmeistä. Ympäristöterveyspäällikkö päättää kieltää X Oy:n savustustoiminnan. Laitoksen toiminta voi jatkua kielletyltä osin uudelleen sen jälkeen kun laitoksen tilat sekä toiminnot täyttävät elintarvikelain (23/2006) ja kalahygienia-asetuksen (16/EEO/2000) vaatimukset alla kuvattujen toimintojen osalta. (Tapaus nro 182)

Valvontajaosto peruuttaa elintarvikelain (23/2006) 61 §:n nojalla Xx:n torimyyntipisteen hyväksymisen. Myyntipisteessä ei hyväksymisen peruuttamisen

jälkeen enää ole luvallista myydä, luovuttaa, varastoida tai muuten käsitellä elintarvikkeita. (Tapaus nro 149)

68 §:n mukaan valvontaviranomainen voi tehostaa antamaansa määräystä tai kieltoa *uhkasakolla tai teettämis- ja keskeyttämisuhalla*.

Mikäli edellä mainittuja epäkohtia ei ole korjattu annettuihin määräaikoihin mennessä, ympäristölautakunnalle tullaan esittelemään päätösehdotus, jossa toimija määrätään korjaamaan epäkohdat sekä kielletään toiminta tiloissa, joita ei ole hyväksytty elintarvikehuoneistoksi. Ympäristölautakunnalla on mahdollisuus tehostaa velvoitepäättöstään asettamalla uhkasakko, joka tässä tapauksessa tulisi olemaan 10 000 euroa. (Tapaus nro 159)

Elintarvikelain 63 pykälän mukaan kunnan viranhaltija voi *kiireellisissä tapauksissa* tehdä 55, 56 ja 58 §:n mukaisen päätöksen, vaikka toimivaltaa kyseisten säädösten osalta ei olisikaan delegoitu viranhaltijalle. Tehty päätös on viipymättä saatettava kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen käsiteltäväksi. Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa elintarvikkeen sisältämää allergeenia ei ole mainittu pakkausmerkinnöissä ja nopeat toimenpiteet ovat tarpeen, jottei tuote päädy kuluttajalle. Kiireestä voi olla kysymys myös, jos viranomaisen tietoon on tullut epäily elintarvikkeen aiheuttamasta ruokamyrkytyksestä ja toiminnan keskeyttäminen kiireellisesti tutkimusten ajaksi on välttämätöntä terveysvaaran estämiseksi.

Kunnan viranhaltijalle voidaan siirtää toimivaltaa 32 §:n 3 momentin mukaisesti myös 55–59 §:ssä tarkoitettujen hallinnollisten pakkokeinojen osalta, jolloin 63 §:n soveltaminen ei ole tarpeen. Näiltä osin pakkokeinojen delegointiin liittyvät ongelmat suhteessa kuntalakiin poistuvat, kuten pääluvussa kaksi todettiin.

Laitoksessa todettiin x.x.2006 tehdyllä tarkastuksella useita vakavia puutteita, joiden vuoksi terveysvaaran muodostuminen on ilmeistä. Ympäristöterveyspäällikkö päättää kieltää toiminnan. Toimijaa ei ole kuultu, koska kyseessä on elintarvikelain mukainen kiireellinen toimi. Tämä päätös viedään ympäristölautakunnan vahvistettavaksi x.x.2006. (Tapaus nro 182)

Mikäli yllä esitetyssä tapauksessa toimivalta antaa 56 §:n mukainen kieltö on delegoitu viranhaltijalle, ei päätöstä ole tarpeen viedä lautakunnan vahvistettavaksi. Sen sijaan huomiota kiinnittää päätöksen lause "toimijaa ei ole kuultu, koska kyseessä on elintarvikelain

mukainen kiireellinen toimi." Koska päätöksessä viitataan 63 §:ään, tarkoitetaan elintarvikelain mukaisella kiireellisellä toimella ilmeisesti juuri tätä säädöstä. Kuten aikaisemmin jo on todettu, elintarvikelaissa ei ole hygienialain 31 §:ää vastaavaa säädöstä, joka antaisi mahdollisuuden poikkeukseen kuulemisesta. Myöskään siis 63 § ei ole luonteeltaan sellainen, että se oikeuttaisi jättämään kuulemismenettelyn toteuttamatta. Mikäli tapauksen luonne antaa aihetta, voidaan kuulematta jättäminen perustella hallintolain 34 §:n 4. kohdalla, "kuulemisen aiheuttama viivästys asian käsittelylle aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle." Kun kyseessä on merkittävästi perusoikeuksiin puuttuva toimenpide (esimerkkitapauksessa toiminnan eli elinkeinonharjoittamisen kieltäminen) on kuulemisen poikkeamissäännöksiä kuitenkin tulkittava suppeasti.

Elintarvikevalvonnassa saattaa esiintyä tilanteita, joissa kunta ei toimi riittävän tehokkaasti. Koska keskusviranomaisella ei ole määräysvaltaa kuntiin, tilanne saattaa muodostua ongelmalliseksi, jos edellytykset Elintarviketurvallisuusviraston laaja-alaisille toimenpiteille eivät täyty. Tällaisten tilanteiden varalta 64 §:n 2 momentissa todetaan, että Elintarviketurvallisuusvirasto voi tietyissä tapauksissa päättää pakkokeinojen käyttämisestä yhdenkin kunnan alueella. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että kunta näin voi esimerkiksi vähäisten resurssien vuoksi siirtää tehtäviään Elintarviketurvallisuusviraston hoidettavaksi. Kyseessä on erittäin poikkeuksellinen menettely, johon Elintarviketurvallisuusvirasto voi ryhtyä, jos virasto katsoo, että on perusteltua syytä pitää kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen toimia riittämättöminä elintarvikkeiden turvallisuuden takaamiseksi. Lainvalmistelussa tarkoituksena oli myös mahdollistaa menettely, jossa Elintarviketurvallisuusvirasto voi hoitaa lähtökohtaisesti kunnan tehtäviin kuuluvan valvontatapauksen myös sellaisessa poikkeuksellisessa tapauksessa, että keskusviranomaisen puuttumista asiaan on pidettävä tarpeellisenä elintarvikemääräysten noudattamiseksi ja elintarvikevalvonnan ohjaamiseksi. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi se, että kunnan valvontaviranomainen ei ryhtyisi toimenpiteisiin, vaikka hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön olisi ilmeinen tarve.⁵⁴¹ Ehdotettu menettely on kuitenkin jäänyt varsinaisesta lakitekstistä pois. Pykälän mukaan siis Elintarviketurvallisuusvirasto voi päättää hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisestä yhdenkin kunnan alueella, jos se *perustellusta syystä* arvioi kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen toimet riittämättömiksi *terveysvaaran*

⁵⁴¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta. HE 53/2005

estämiseksi. Kuten 56 §:n mukaisessa kiellossa, tässäkin ehtona menettelylle ovat sekä perusteltu syy että terveysvaaran esiintyminen.

Lain 78 pykälän 1 momentin mukaan 7 luvun säännösten nojalla tehtävässä pakkokeinopäätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava ennen kuin se on saanut lainvoiman tai ennen kuin oikaisuvaatimus on käsitelty, jollei valitusviranomainen tai vastaavasti oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen toisin määrää. Säännös vastaa aiemman hygienialain 45 §:ää ja terveydensuojelulain 57 §:ää.

Kuten aikaisemmin on jo todettu, *välitön täytäntöönpano* on useissa pakkokeinotapauksissa oikeutettu menettely. Tähän tulokseen päädytään myös lain esitöissä. Hallituksen esityksen mukaan valvontaviranomaisen tulisi hallinnollisia pakkokeinoja koskevaa päätöstä tehdessään arvioida, edellyttääkö tilanne, että päätös on täytäntöön pantavissa ennen kuin se on saanut lainvoiman. Ottaen huomioon 1 §:ssä todetun lain tarkoituksen viranomaisen olisi useissa tapauksissa syytä määrätä päätös heti täytäntöön pantavaksi. Jos kyseessä on esimerkiksi elintarvike tai sellainen toiminta, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua vaaraa kuluttajien terveydelle, päätöksen täytäntöönpano ei voi odottaa päätöksen lainvoimaisuutta. Myös elintarvikemääräysten vastaisten tietojen antaminen, joka saattaa aiheuttaa taloudellisia tappioita tai jopa terveysvaaraa kuluttajalle edellyttää viranomaisen päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa.

Päätösten välittömästä täytäntöönpanosta aiheutuu toimijalle kuitenkin usein taloudellista tappiota. Elintarvikelain nojalla tehtäville pakkokeinopäätöksille on lisäksi usein ominaista, että päätöksen täytäntöönpano aiheuttaa seurauksia, jotka ovat lopullisia ja joita ei voida sittemmin poistaa. Jos päätös oikaisun tai valituksen johdosta muuttuu, toimijalle saattaa syntyä oikeus korvaukseen. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä korostetaan, että viranomaisen tulisi päätöstä tehdessään huolehtia siitä, että päätös täyttää niin asialliset kuin muodollisetkin vaatimukset.⁵⁴² Edellä esitettyjen pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen ja valvonnan tehokkuuteen vaikuttavien seikkojen lisäksi siis hallintomenettelyn ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen on siis tärkeää myös viranomaisen oman oikeusturvan kannalta.

⁵⁴² Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta. HE 53/2005

3. Vanhan ja uuden lainsäädännön pakkokeinosäännösten erot

Merkittävin ero vanhan ja uuden lainsäädännön välillä näyttäisi olevan edellä mainituissa säädösten ehtojen tiukennuksissa sekä erityisen huomion kiinnittymisessä perustuslaissa säänneltyihin perusoikeuksiin ja niiden toteutumiseen pakkokeinomenettelyssä, perusoikeuksien punninnassa sekä perusoikeuksien rajoitusedellytysten – erityisesti oikeasuhtaisuuden – toteutumisessa.⁵⁴³

56 §:n mukaisen kiellon antamisen edellytyksenä uudessa lainsäädännössä on siis sekä *perusteltu epäily* että *terveysvaaran vakavuus*. Tiukennus otettiin pykälään mukaan perustuslakivaliokunnan tahdosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan elintarvikelain sääntelyn piirissä on suuri määrä elintarvikehuoneistoja ja alkutuotantopaikkoja.⁵⁴⁴ Viranomaisen päätökset ja muut toimenpiteet ovat varsin merkityksellisiä alalla toimivien elinkeinonharjoittajien oikeuksien samoin kuin esimerkiksi väestön terveyden edistämisen näkökulmasta. Perustusvaliokunnan mielestä laki sisältää useita säännöksiä hallinnollisista pakkokeinoista, jotka mahdollistavat tuntuvan puuttumisen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Tällaisia ovat 56 §:n mukaisen kieltopäätöksen lisäksi elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttamista koskevat päätökset (61 §) sekä laboratorion hyväksymisen peruuttamista koskevat päätökset (62 §), jotka vaikuttavat elinkeinon harjoittamisen oikeuteen. Sääntelylle on kuitenkin lainvalmistelutöiden mukaan toisaalta perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 20 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävät väestön terveyden ja ympäristön terveellisyyden edistämiseen liittyvät syyt.⁵⁴⁵

56 §:n mukainen elintarvikkeiden tuotannon, valmistuksen, tuonnin ja viennin sekä luovutuksen ja käytön kieltäminen merkitsee siis puuttumista perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Oikeus

⁵⁴³ Perusoikeuksien rajoitusedellytysten määritelmä s. 127 ja 267

⁵⁴⁴ PeVL 37/2005

⁵⁴⁵ PL 19 §: Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja **edistettävä väestön terveyttä**, PL 20 §: Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle **oikeus terveelliseen ympäristöön** sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

kuuluu niin sanottuihin perustuslaillisiin TSS-oikeuksiin (taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet).⁵⁴⁶

Pykälän tulkinnan voidaan katsoa riippuvan pitkälle siitä, miten perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet sitä tulkitsevat.⁵⁴⁷ Perustuslakivaliokunnan kannanotolla elintarvikelain valmistelussa on siis merkittävä vaikutus laintulkintaan näiltä osin. Tulkinta tulisi aina tehdä perusoikeusmyönteisesti niin, että perusoikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän. Kyseistä pykälää on arvioitava lisäksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, erityisesti sääntelyn hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden kannalta. Hyväksyttävyyysvaatimuksen mukaan rajoitusperusteen tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan taas rajoituksen tulee olla välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.⁵⁴⁸

Toisaalta taas kiellolla pyritään edistämään väestön terveyttä ja estämään terveysvaaroja, joten sillä on perusoikeusjärjestelmän kannalta ja yleisten rajoitusedellytysten mukaiset hyväksyttävät perusteet. Perustuslain 20 §:n mukaanhan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Pykälän voidaan katsoa sisältävän sekä perusoikeuksien turvaamis- että myös edistämismääräyksen, vaikka terveellisen ympäristön turvaamisvelvoite onkin säännöksessä kirjoitettu melko väljään muotoon.⁵⁴⁹

Kielto ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mukaan ole aivan ongelmaton *oikeasuhtaisuuden* näkökulmasta. Oikeasuhtaisuusnäkökulman korostamiseksi pykälään lisättiin teksti, jonka mukaan kiellon edellytyksenä on, ettei terveysvaaraa voida estää elinkeinovapauteen lievemmin puuttuvilla muilla keinoilla. Vastakkain ovat siis jälleen kerran yksilön ja toimijan perusoikeudet, joiden merkittävyys tulee punnittavaksi tapauskohtaisesti lakia sovellettaessa. Tätä jännitettä on tutkimuksessa aikaisemmin kuvattu niin sanotun ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitteen avulla.⁵⁵⁰

Elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttaminen on sidottu siihen, ettei terveysvaaraa voida muulla tavoin estää taikka toiminta on olennaisesti elintarvikemääräysten vastaista

⁵⁴⁶ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 186

⁵⁴⁷ Karapuu, Oikeus työhön ja elinkeinovapaus teoksessa Perusoikeudet s. 563

⁵⁴⁸ Viljanen, Perusoikeuksien rajoittaminen teoksessa Perusoikeudet s. 164

⁵⁴⁹ Husa & Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet s. 198

⁵⁵⁰ Ks. s. 65

eikä toimija ole noudattanut valvontaviranomaisen määräyksiä tai kieltoja. Olennaisten ja toistuvien rikkomusten perusteella elinkeinon harjoittamista voidaan rajoittaa. Koska elintarvikealan toimijalla on myös mahdollisuus oikaista toimintansa valvontaviranomaisen antaman määräyksen tai kiellon johdosta ennen kuin viranomainen voi ryhtyä peruuttamaan huoneistohyväksyntää, säädöksen voidaan hallituksen esityksen mukaan katsoa täyttävän suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.⁵⁵¹ Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävää on, että hyväksymisen peruuttaminen on *viimesijainen keino*.

Elintarvikelain 58 §:n mukaan valvontaviranomainen voi ottaa elintarvikkeen haltuunsa, jos se aiheuttaa tai sen on syytä epäillä aiheuttavan välitöntä terveysvaaraa. Lain 59 § sisältää säännökset valvontaviranomaisen toimivallasta päättää elintarvikemääräysten vastaisten elintarvikkeiden käytöstä tai luovuttamisesta muuhun tarkoitukseen sekä hävittämisestä. Kyseiset pykälät ovat merkityksellisiä perustuslain 15 §:ssä turvattun *omaisuudensuojan* kannalta. 15 pykälän mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuus siis määritellään yhdeksi niistä oikeushyvistä, joiden suhteen perustuslaki yksilöitä suojaa.⁵⁵² Omaisudensuojan tehtävät ja tavoitteet liittyvät ensisijaisesti yksilöiden taloudellisen toimintavapauden ja taloudellisen turvallisuuden suojaamiseen ja edistämiseen.⁵⁵³

Omaisudensuoja on kuitenkin väistämättä suhteellista, ei koskaan ehdotonta. Se on sovittava yhteen muiden yksilöiden perusoikeuksien ja yleisten etujen kanssa. Kuten usein perusoikeuksien kohdalla, yhden perusoikeuden tehokas suojaaminen voi vaikeuttaa joidenkin muiden perusoikeuksien toteutumista. Elintarvikelain sääntelyn taustalla onkin jälleen väestön terveyden suojaamiseen liittyvä hyväksyttävä ja painava syy. Tällä perusteella voidaan tässäkin yhteydessä mielestäni huomioda myös omaisuuden sosiaalisen sidonnaisuuden periaate, jonka mukaan omistusoikeutta ei saa käyttää niin, että vaarannetaan yleistä turvallisuutta tai terveyttä tai aiheutetaan toisille haittoja tai menetyksiä.⁵⁵⁴

Merkitystä on myös sillä, että kysymys on omaisuudesta, joka on menettänyt varallisuusarvoaan sen vuoksi, ettei sitä voida käyttää alkuperäiseen tarkoitukseensa. Oikeasuhtaisuuden näkökulmasta olennaista on elintarvikkeen haltuunoton viimesijaisuus keinona välittömän terveysvaaran torjumiseksi. Omaisuus on haltuunoton yhteydessä lisäksi pyrittävä säilyttämään sen laatua heikentämättä. Elintarvikkeen käyttöä ja hävittämistä

⁵⁵¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveysuojelulain muuttamisesta. HE 53/2005

⁵⁵² Länsineva, Omaisudensuoja teoksessa Perusoikeudet s. 474

⁵⁵³ Länsineva, s. 476

⁵⁵⁴ Omistusoikeuden sosiaalista sidonnaisuutta on käsitelty myös sivulla 193

koskevaa päätöstä tehtäessä viranomaisen on pyrittävä omistajan taloudellisen menetyksen minimoimiseen.

Elintarvikelain 49 §:n 2 momentti koskee valvontaviranomaisen oikeutta tehdä kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia. Lakiehdotuksen alkuperäisen tekstin mukaan tarkastus voidaan tehdä kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa ilman elintarvikealan toimijan suostumusta vain, jos on perusteltua syytä epäillä elintarvikemääräyksiä rikotun tai rikottavan laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla ja tarkastus on välttämätön rikoksen selvittämiseksi tai perusoikeuksien turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kuitenkin tämänkaltaisen sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatu kotirauhan kannalta. Valiokunnan mukaan ehdotettu säännös näytti osin perustuvan oletukseen, että valvontaviranomaisella on toimivalta tehdä kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia tarkastettavan suostumuksella ja että viranomaisen tällaisesta toimivallasta ei sen vuoksi ole tarpeen säätää lailla muuten kuin välillisesti.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, ettei tämänkaltaisen suostumukseen perustuva sääntely ole sopusoinnussa perustuslain 2 §:n 3 momenttiin sisältyvän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan *julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin*. Elintarvikelakiehdotuksen 49 §:n 2 momenttiin ei valiokunnan mielestä sisältynyt perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset täyttäviä säännöksiä. Suostumukseen viittaava maininta poistettiin momentista.

Perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyy erityinen rajoituslauseke, jossa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkritereitä. Perustuslain säännöksen tarkoituksena valiokunnan mielestä oli se, että tavallisen lain tasolla täsmennetään niitä "perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömiä toimenpiteitä", joihin perustuslain säännös viittaa. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tarkastus voitaisiin tehdä perusoikeuksien turvaamiseksi silloin, kun sen avulla on mahdollista ehkäistä tai estää vakavan terveysvaaran syntyminen taikka sen laajeneminen.

Vastakkain ovat siis perusoikeudet: elinkeinonvapaus, omaisuudensuoja ja kotirauha ja toisaalta väestön tai yksilön terveyden edistäminen ja suojaaminen sekä terveysvaarojen estäminen sekä terveellisen elinympäristön turvaaminen. Kuten tutkimuksessa aikaisemmin jo on todettu, katsotaan väestön terveyden suojaaminen merkittäväksi suojeltavaksi eduksi. Merkittävään rooliin nousevat siis perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Oikeasuhtaisuuden vaatimusta pyritään korostamaan vaatimuksella, jonka mukaan pakkokeinojen tulee olla *viimesijaisia* puuttumisen keinoja.

Perusoikeusjärjestelmä ei myöskään ole yksinomaan harmoninen kokonaisuus, vaan siihen liittyy myös erilaisia sisäisiä jännitteitä. Näiden säännösten kohdalla on hyvin pitkälle kysymys tasapainoilusta ja optimoinnista eri perusoikeuksien välillä, kuten on jo aikaisemmin todettu ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännite-käsitteen yhteydessä. Viranhaltijan harkintavalta suhteellisuusperiaatteen osana nousee näiden säännösten soveltamisessa merkittävään rooliin.

Koska kyseiset säädökset on kuitenkin hyväksytty jätettäväksi lakitekstiin, voidaan tulkita perustuslakivaliokunnankin päätyneen siihen lopputulokseen, että mm. perustuslain 20 §:ssä mainittu oikeus terveelliseen ympäristöön on yleisten rajoitusedellytysten suhteellisuusvaatimuksen ja hyväksyttävyyysvaatimuksen mukainen painava yhteiskunnallinen intressi. Kääntäen voidaan siis sanoa ympäristöterveydenhuollon alan intressien olevan yhteiskunnallisesti niin merkittäviä, että myös viranhaltijoiden tulisi huomioida tämä perusoikeusnäkökulma valvonnassa ja päätöksenteossa erityisesti pakkokeinomenettelyn osalta.

Merkittävä on myös lain sanamuoto esimerkiksi pykälässä 56, jonka mukaan epäilyn on oltava *perusteltu* ja terveysvaaran *vakava*.⁵⁵⁵ Onko lainsäädännön tiukentuminen edellä mainituilta osin vaikuttanut viranhaltijoiden päätösten rakenteeseen ja erityisesti perusteluihin ja terveyshaittojen ja -vaarojen dokumentointiin? Tutkimuksen viimeisessä osassa analysoitiin uuden elintarvikelain mukaisia kunnan ja valtion viranhaltijoiden tekemiä pakkokeinopäätöksiä. Tuloksia käsitellään tässä luvussa myöhemmin.

Huomioitavaa lainsäädännön muutoksessa on myös aikaisemmassa lainsäädännössä esiintyneen kehotuksen jättäminen pois pakkokeinoista. Toimijalle annettu kehoitus ei enää ole edellytyksenä määräyksen tai kiellon antamiselle, vaan näihin voidaan siirtyä tarvittaessa suoraan. Mahdollisuus kehotuksen antamiseen löytyy pykälästä 53, jonka mukaan valvontaviranomaisen on tarvittaessa annettava elintarvikealan toimijalle tarpeellisia ohjeita ja kehotuksia elintarvikemääräysten noudattamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan valvontaviranomaisen olisi tarvittaessa, esimerkiksi valvontaan liittyvien tarkastusten yhteydessä, annettava elintarvikealan toimijoille kehotuksia elintarvikemääräysten noudattamisessa, mikäli toiminta ei ole elintarvikemääräysten mukaista.⁵⁵⁶ Kehotus siis

⁵⁵⁵ Ympäristöoikeudessa *perusteltu epäily* katsotaan esimerkiksi uudeksi, alustavaksi tutkimustulokseksi. Tässä siis korostuu epäilyn pohjaaminen tutkimustuloksien tai muuhun dokumentoitavissa oleviin seikkoihin. Pelkkä viranomaisen oma epäily ei ole riittävä peruste. Dyle & Canney s. 47

⁵⁵⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi 53/2005

voidaan antaa tarkastustoiminnan yhteydessä varsinaisia pakkokeinoja edeltävänä toimenpiteenä, mutta tilanteen vaatiessa voidaan siirtyä myös suoraan pakkokeinojen käyttöön.

Tarkastuseläinlääkäriin asema valvontaviranomaisena

Uuden elintarvikelain 6 §:n 6. kohdassa määritellään, mitä valvontaviranomaisella kyseisessä laissa tarkoitetaan: elintarvikelain mukaisista valvontatehtävistä huolehtivia valtion ja kunnan viranomaisia. Näistä valvontaviranomaisista on säädetty tarkemmin elintarvikelain 4 luvussa. Kun elintarvikelaissa puhutaan valvontaviranomaista, voivat kysymykseen siis tulla nämä 4 luvussa tarkoitetut tahot, kuten esim. kunnan valvontaviranomainen, Tullilaitos ja rajaeläinlääkäri. Kyseisessä luvussa ei ole mainittu tarkastuseläinlääkäriä yhtenä lain tarkoittamana valvontaviranomaisena, minkä vuoksi tarkastuseläinlääkäri ei ole elintarvikelain tarkoittama valvontaviranomainen.

Tarkastuseläinlääkäriin toimivalta elintarvikelain mukaisessa valvonnassa ei siis perustu suoraan elintarvikelakiin. Elintarvikelain mukaisena valvontaviranomaisena toimii sen sijaan mm. Elintarviketurvallisuusvirasto. Elintarvikelain 30 §:n mukaan elintarvikelain mukaisena keskusviranomaisena toimii Elintarvikevirasto, joka suunnittelee, ohjaa, kehittää ja suorittaa valtakunnallisesti elintarvikevalvontaa siten kuin elintarvikelaissa säädetään. Lisäksi Elintarvikevirastolle on kyseisessä pykälässä säädetty muita tehtäviä, mm. elintarvikevalvonnasta huolehtimista teurastamoissa ja niiden yhteydessä olevissa liha- ja kala-alan elintarvikehuoneistoissa.⁵⁵⁷

Valtuutus toimia elintarvikelain mukaisena valvojana tulee tarkastuseläinlääkärille Elintarviketurvallisuusviraston antaman tarkastuseläinlääkäriin työjärjestyksen kautta.⁵⁵⁸ Elintarvikelain mukaisten pakkokeinojen osalta tarkastuseläinlääkäriin työjärjestyksen kohdassa 2.2.3 todetaan, että tarkastuseläinlääkäriin tehtävänä on ryhtyä tarvittaessa elintarvikelain 7 luvun 55 - 60 §:n mukaisiin toimenpiteisiin ja tiedottaa niistä Elintarviketurvallisuusvirastolle. Sen sijaan esimerkiksi elintarvikelain 61 §:ssä valvontaviranomaiselle säädettyä elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttamista Elintarviketurvallisuusvirasto ei ole tarkastuseläinlääkäriin työjärjestyksessä delegoinut

⁵⁵⁷ Lain tullessa voimaan keskusvirasto oli vielä Elintarvikevirasto, nyttemmin Elintarviketurvallisuusvirasto

⁵⁵⁸ Elintarviketurvallisuusviraston tarkastuseläinlääkäriin työjärjestys. Eviran ohje 2712/001/2006

tarkastuseläinlääkärille. Myös uhkasakon asettamisen osalta toimivalta on elintarvikelain 68 §:ssä säädetty valvontaviranomaiselle. Uhkasakon asettamisvaltaakaan ei siis ole delegoitu tarkastuseläinlääkärille.⁵⁵⁹

Käytännössä siis tarkastuseläinlääkäri toimii kunnan viranhaltijaa vastaavana elintarvikelain mukaisena valvontaviranomaisena. Toimivallan delegoinnissa on noudatettu lain asettamaa rajoitusta, jonka mukaan toimivaltaa voidaan delegoida viranhaltijalle vain 55-59 pykälien mukaisissa pakkokeinoissa.

4. Lainsäädännön muutos käytännön valvontatyössä

Lainsäädännön muutoksen aiheuttamia muutoksia pakkokeinomenettelyyn kartoitettiin sekä kerättyjen asiakirjojen analysoinnin että erillisen kyselytutkimuksen avulla.

Tutkimuksen viimeisessä vaiheessa lähestyttiin tutkimuskohteita vielä kerran ja pyydettiin lähettämään kopiot vuonna 2006 käytettyjen pakkokeinomenettelyjen asiakirjoista. Asiakirjoja saapui yhteensä 83 kpl. Aineisto sisälsi päätös- ja kuulemisasiakirjoja, kunnaneläinlääkärin ja läänineläinlääkärin tarkastuskertomuksia, selvityspyyntöjä ja vastineita, oikaisuvaatimuksia ja lausuntoja valituksista.

Tarkempaan analysointiin valittiin 54 kpl asiakirjoja, joiden sisältämät toimenpiteet vastaavat luvussa Keskeiset käsitteet esitettyä pakkokeinojen määritelmää. Asiakirjat jakaantuivat seuraavasti:

Elintarvikelain nojalla tehdyt päätökset 49 kpl

Terveysturvallisuuslain nojalla tehdyt päätökset 1 kpl

Entisen hygienialain nojalla tehdyt päätökset 2 kpl⁵⁶⁰

Oikaisuvaatimus 2 kpl

Selvästi eniten päätöksissä oli käytetty elintarvikelain 55 §:ää (21/54 eli 40 % päätöksistä). Asiakirjat jakaantuivat tehtyjen päätösten tai kuulemismenettelyjen mukaan seuraavasti:

⁵⁵⁹ Eviran sähköpostitiedonanto tarkastuseläinlääkärille toimivallasta pakkokeinomenettelyssä

⁵⁶⁰ Päätökset otettiin mukaan, koska ne sijoittuivat ajallisesti uuden lainsäädännön voimassaoloaikaan ja tutkimusajankohtaan. Prosessit oli kuitenkin aloitettu jo aiemman lainsäädännön voimassa ollessa.

Taulukko 3. Tutkimusaineistoon sisältyneet kuntien ja valtion ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden pakkokeinopäätökset vuodelta 2006.

Määräys 55 § 17 kpl
Kielto 56 § 2 kpl
Hyväksynnän peruuttaminen 61 § 2 kpl
Uhkasakko 68 § 2 kpl
Käyttökielto 56 § 5 kpl
Väliaikainen käyttökielto 59 § 4 kpl
Ensisaapumiserän hylkäys 60 § 5 kpl
Toimintakielto 56 § 2kpl
Toimintakielto 63 § 2 kpl
Toimintakielto TSL 51 § 1 kpl
Elintarvikkeiden käyttö ja hävittäminen 59 § 1 kpl
Elintarvikemääräysten vastaisuuden poistaminen 55 § 2 kpl

Lisäksi 2 määräystä ja 1 toimintakielto oli annettu ilman selkeää viittausta mihinkään tiettyyn lainkohtaan.

Aineisto tässä vaiheessa koostui seuraavista asiakirjalajeista:

Päätökset 43 kpl

Kuulemisasiakirjat 9 kpl

Oikaisuvaatimus 2 kpl

Tiedoksisaantitodistus 1 kpl

Valtion viranhaltijoiden asiakirjoja tutkimuksessa oli mukana 3 kpl (kaksi päätöstä, yksi kuulemisasiakirja).

Seuraavassa osassa analysoin hallintolain toteutumista asiakirjojen perusteella.

Julkisuus

92 % asiakirjoista (48 kpl) oli käsitelty julkisena asiakirjana. Kuusi asiakirjaa oli käsitelty salaisena.

Kuuleminen

Kirjallinen kuuleminen oli toteutettu 34 tapauksessa (65 %). Näistä yhdessä tapauksessa kuuleminen oli tehty sähköpostilla.

Suullinen kuuleminen oli toteutettu kuudessa tapauksessa (11 %).

Useimmiten kuuleminen sekä mahdollinen kuulemisen tulos oli kirjattu päätösasiakirjaan.

Xx:lle on x.x.2006 päivätyllä asiakirjalla varattu tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta x.x.2006 mennessä. Jaosto on vastaanottanut vastineen x.x.2006. Vastineen sisältö on seuraava: (Tapaus nro 149)

Xx:ää on kuultu sähköpostilla päätöksen sisällöstä x.x.2006. Hän on vastannut siihen samana päivänä eikä hänellä ole ollut huomautettavaa päätöksen sisältöön. (Tapaus nro 153)

XX:lle annetaan mahdollisuus tulla kuulluksi omavalvonnan epäkohtien poistamisasiassa ennen määräystä ja uhkasakon asettamista. Vastineen antamiseen on aikaa x.x.2006, minkä noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista. (Tapaus nro 165).

Joissain tapauksissa kuuleminen oli toteutettu *selvityspyynnön* avulla.

Ennen tämän velvoittavan päätöksen antamista teillä on mahdollisuus esittää selvitys asiassa. Kirjallinen selvitys tulee jättää viimeistään x.x.2006. Selvityksen antamatta jättäminen ei estä päätöksen tekemistä asiassa. (Tapaus nro 172).

Suullinen kuuleminen oli useimmiten toteutettu puhelimitse. Kuulemisen toteuttaminen oli kirjattu päätösasiakirjaan.

Asunto-osakeyhtiö X:n isännöitsijää on kuultu suullisesti x.x.2006 (puhelinkeskustelu johtava terveystarkastaja ja isännöitsijän välillä) määräyksestä. Isännöitsijän mukaan asunto-osakeyhtiö tulee toteuttamaan määräyksen vaatimukset x.x.2006 mennessä. (Tapaus nro 178)

Keskustelin laitoksen edustajan kanssa mikrobiologisista tuloksista ja totesimme erien olevan elintarvikkeeksi kelpaamattomia. (Tapaus nro 167)

Kuuleminen oli jätetty toteuttamatta kahdessa tapauksessa asian kiireellisyyteen vedoten.

Hallintolain 34 §:n nojalla toimijaa ei ole kuultu, koska kyseessä on elintarvikelain mukainen kiireellinen toimi. (Tapaus nro 180 ja 182).

Näissä tapauksissa päätös oli myös otsikoitu virheellisesti ”...toiminnan kieltäminen elintarvikelain 63 §:n nojalla” Kyseessä ei kuitenkaan ollut varsinainen kiiretoimenpide, jossa viranhaltija olisi käyttänyt toimielimelle kuuluvaa toimivaltaa.

Lisäksi kahdessa tapauksessa kuuleminen oli jätetty suorittamatta, koska kuuleminen olisi saattanut vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Lisäperustetta vaarantumiselle ei oltu esitetty.

Ensisaapumistoimijaa ei ole kuultu, koska kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen (Hallintolaki 434/2003 34 §). (Tapaus nro 185).

Päätöksen sisältö

Päätöksen *tekijä ja päivämäärä* oli ilmoitettu 50 asiakirjassa (96 %). *Lisätietoja* antavan henkilön nimi ja *yhteystiedot* oli annettu kaikissa asiakirjoissa (100 %).

Asianosaiset oli selkeästi ilmoitettu 50 tapauksessa (96 % asiakirjoista). Päätösten sisältämät *velvoitteet* oli yksilöidysti esitetty 46 tapauksessa (88 %).

Päätöksen perustelut

Päätöksen *asiaperustelut* oli esitetty 47 tapauksessa (90 % aineistosta). Perustelut käsittivät yleensä tarkastuksella tehtyjä havaintoja määräysten vastaisuudesta tiloissa tai toiminnassa sekä aikaisempia toimenpiteitä puutteiden johdosta.

Xx:n torimyyntipisteessä harjoitettava kypsennettyjen kalatuotteiden myynti on tapahtunut olennaisesti elintarvikemääräysten vastaisella tavalla, eikä Xx ole noudattanut asiaa koskevaa valvontaviranomaisen antamaa kieltoa. Xx ei ole vastineessaan tuonut esille seikkoja, joiden perusteella hyväksymisen peruuttamisen voitaisiin katsoa olevan aiheeton tai virheellisin perustein tehty toimenpide. (Tapaus nro 149).

Elintarvikehuoneiston kunto on siinä määrin huono, että siellä käsiteltävien ja valmistettavien elintarvikkeiden laadun voidaan perustelluista syistä epäillä vaarantuvan ja aiheuttavan riskin kuluttajien terveydelle.

Elintarvikehuoneisto on elintarvikemääräysten vastainen mm. yleisen hygienian ja siisteyden, varaston siisteyden, tilojen ja varustuksen, kalusteiden kunnon sekä laitteiden osalta. (Tapaus nro 161).

Laitoksen tilat ja toiminta ei täytä elintarvikelainsäädännön vaatimuksia rakenteiden, hyväksymisen eikä toiminnan osalta. (Tapaus nro 168).

Pizzeria määrätään toistaiseksi suljetuksi, koska toiminta ja olosuhteet eivät täytä elintarvikehuoneistolle asetettuja elintarvikehygieenisiä toiminnallisia ja rakenteellisia vaatimuksia. Elintarvikkeita valmistetaan osin säädöstenvastaisesti ilman riittävää määrää vesipisteitä ja yleinen hygienia on puutteellinen, mitkä kaikki tekijät johtavat vaaraan, että tarjoiltavat elintarvikkeet saattavat sisältää tautia aiheuttavia ja elintarvikkeiden pilaantumista aiheuttavia mikrobeja haitallisessa määrin. (Tapaus nro 180)

Päätöksen perusteena olevat *lainkohdat* oli esitetty 39 tapauksessa (75 %). Lainkohdat oli esitetty otsikon *sovelletut oikeusohjeet* alla.

Elintarvikelaki (23/2006) 6, 32, 61, 73 ja 78 § (elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttaminen, tapaus nro 149)

Elintarvikelaki 23/2006; §§ 1, 19, 20, 21, 24, 26, 49, 52, 55, 68
Hallintolaki 434/2003; §§ 33 ja 34 (elintarvikemääräysten vastaisuuden poistaminen, tapaus nro 165)

Neljässä tapauksessa (7,6 % aineistosta) säädöspäätöksissä ei eritelty käytettyjä pykäläitä vaan viitattiin koko lakiin.

Elintarvikelaki 23/2006, yleinen hygienia-asetus 852/2004 EY, hallintolaki 434/2003. (Määräys, tapaus nro 155).

Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä ja valitusosoitus

Valitusosoitus oli liitetty 36 asiakirjaan (69 %).

Täytäntöönpano

Päätös oli määrätty välittömästi täytäntöön pantavaksi 22 tapauksessa (42 % asiakirjoista).

Hallintolain toteutuminen uuden lainsäädännön mukaisessa pakkokeinomenettelyssä

Kirjallinen kuuleminen oli toteutettu 65 % päätöksistä. Luku on hieman korkeampi kuin vuonna 2005 kerätyissä asiakirjoissa (56 %). Kuitenkin edelleen 35 %:ssa päätöksiä kuulemista ei joko ole suoritettu tai se on suoritettu hallintolain vaatimusten vastaisesti. Riittäviä perusteita suulliselle kuulemiselle tai kuulematta jättämisen toteuttamiselle ei ole esitetty missään päätöksissä.⁵⁶¹

Kuulematta jättämistä oli virheellisesti perusteltu myös kiireellisyydellä. Tätä käsiteltiin jo aiemmin sivulla 253. Elintarvikelaista ei löydy perustetta kuulematta jättämiselle kiireellisyyteen vedoten. Myöskään hallintolain mukaan asian kiireellisyys ei ole riittävä peruste kuulematta jättämiselle. Kuulematta jättämistä voidaan kiireellisiksi arvioituissa tilanteissa perustella hallintolain 34 §:n 4. kohdalla. Tällaista perustetta päätöksissä ei kuitenkaan esitetty. Sen sijaan elintarvikelain 63 §:ää, jossa säädetään kiireellisistä toimista, ei voi käyttää perusteena kuulematta jättämiselle, kuten tutkimusaineiston tapauksissa oli tehty.

Myös kuulemisen toteuttaminen selvityspyynnön avulla oli edelleen yleinen käytäntö.

Monissa tapauksissa kuuleminen oli suoritettu päätösehdotuksesta. Kuten aiemmin on todettu, päätösehdotus ei kuulu kuulemismenettelyn piiriin. Kuulemisen koettiin kuitenkin koskevan tulevia päätöksiä:

Ennen kuin ympäristöterveyspäällikkö tekee päätöksen elintarvikelain 56 §:n mukaisen kiellon antamisesta, Xx:lle varataan tilaisuus vastineen antamiseen esitetyistä epäkohdista ja annettavasta kiellosta. (Tapaus nro 199)

Toimijalla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä tästä määräyksestä x.x.2006 mennessä allekirjoittaneelle. Vastineen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä. (Tapaus nro 154)

Ennen kuin elintarvikeviranomainen tekee päätöksen, Xx:lle varataan tilaisuus vastineen antamiseen seuraavista asioista: elintarvikelain 55 §:n mukaisesta määräyksen antamisesta, 56 §:n mukaisen kiellon antamisesta ja 68 §:n mukaisesta mahdollisesta 10 000 € uhkasakosta. (Tapaus nro 159).

⁵⁶¹ vrt. Kuuleminen s. 132-141, suullisen kuulemisen edellytykset sekä kuulematta jättämisen edellytykset

Vastinetta pyydettiin siis usein sekä epäkohdista että tulevista määräyksistä tai kielloista. Tutkimuksen aikaisemmassa vaiheessa esiintynyttä erillistä kuulemiskirjettä, jonka liitteenä oli päätösehdotus, ei aineistossa tässä osassa esiintynyt.

Voidaankin siis sanoa, että *kuuleminen oli* uuden lainsäädännön mukaisissa pakkokeinomenettelyissä *toteutettu enemmän hallintolain vaatimusten mukaisesti* kuin aiemmin.

Päätöksen perusteena olevat tosiseikat oli esitetty 90 %:ssa tapauksia ja lainkohdat 75 %:ssa tapauksia. Tutkimuksen aikaisemmassa osassa vastaavat luvut olivat 93 % (tosiseikat) ja 84 % (lainkohdat). Näyttäisi siis siltä, että *perustelut on jätetty useammin pois uuden lainsäädännön mukaisissa päätöksissä*. Osittain tähän voi vaikuttaa uuden lainsäädännön vieraus; päätöksille ei ehkä ole löydetty sopivia lainkohtia perusteiksi. Havaintoihin perustuvat asiaperustelut ovat kuitenkin lainsäädännöstä riippumattomia, joten selittävää tekijää lainsäädännön muutoksesta ei tähän eroon löydy.

Erityisen mielenkiintoisia ovat elintarvikelain 56 §:n mukaisen kiellon yhteydessä esitetyt perustelut. Kuten aikaisemmin on todettu, kiellon edellytyksenä on perusteltu epäily vakavasta terveyshaitasta.

56 §:n mukaisia kieltoja sisältyi tutkimusaineistoon yhteensä 9 kpl. Perustelut päätöksille oli esitetty kaikissa tapauksissa. Useassa tapauksessa perustelut olivat selvästi havaittavissa tai dokumentoitavissa.

Varastossa säilytetyistä elintarvikkeista suurin osa on vanhentuneita. Osassa lihajalosteita on puutteelliset pakkausmerkinnät ja osassa ei ole merkintöjä lainkaan. (Tapaus nro 199)

Pakkasvarastossa säilytetyistä elintarvikkeista suurin osa on päällyserkintöjen mukaan vanhentuneita. Koska elintarvikkeiden valmistajan määrittämä käyttöikä on päättynyt, ei niitä voida pitää ihmisravinnoksi kelpaavana. (Tapaus nro 197)

Tutkimustuloksista selviää, että näytteen kadmiumpitoisuus on 0,8 mg/kg, kun tuoreen, vastaavantyyppisen kalan hyväksyttävissä oleva pitoisuus on <0,1 mg/kg. (Tapaus nro 196)

Osassa tapauksia päätöksen perusteina oli esitetty tarkastusten yhteydessä havaittuja puutteita tiloissa ja toiminnoissa.

Laitoksessa todettiin x.x.2006 tehdyllä tarkastuksella useita vakavia puutteita, joiden vuoksi terveysvaaran muodostuminen on ilmeistä. (Tapaus nro 182)

Tarkastuksella todettiin, että kyseisen ravintolakeittiön rakenteiden kunnossapitoa, puhdistusta ja järjestyksen pitoa ei ollut tehty elintarvikelainsäädännön edellyttämällä tavalla. (Tapaus nro 150).

Kohteeseen tehdyillä tarkastuksilla on havaittu useita epäkohtia, mm. toimijalla ei ollut esittää omavalvontasuunnitelmaa, keittiössä on rikkinäisiä pintamateriaaleja, myynissä on ollut elintarvikkeita, joissa on ollut puutteelliset pakkausmerkinnät, elintarvikkeiden jäähdytys on ollut puutteellista, leipomo- ja myymälätoimintaa tapahtuu elintarvikehuoneistoksi hyväksymättömissä tiloissa. (Tapaus nro 159)

Yhdessäkään kieltopäätöksessä ei mainittu *vakavaa terveysvaaraa*, eikä kaikissa tapauksissa terveysvaaraakaan. Kahdessa tapauksessa terveysvaaraa tai sen muodostumista kuvattiin *ilmeisenä*. Erityisiä perusteluja tai selvästi perusteltavissa olevaa yhteyttä epäkohdan ja terveysvaaran muodostumisen välillä ei esitetty lukuunottamatta vanhentuneiden tuotteiden yhteydessä ollutta mainintaa ”...ei niitä voida pitää ihmisravinnoksi kelpaavana.”

Myös 61 §:n mukaisen hyväksynnän peruuttamiselle on asetettu edellä mainittuja ehtoja, joiden tulee täyttyä. Valvontaviranomainen voi peruuttaa tekemänsä elintarvikehuoneiston hyväksymisen kokonaan tai osittain, jos terveysvaaraa ei voida muulla tavoin estää. Hyväksyminen voidaan peruuttaa myös silloin, jos elintarvikehuoneisto tai siellä harjoitettava toiminta ovat olennaisesti elintarvikemääräysten vastaisia eikä toimija ole noudattanut viranomaisen 55 tai 56 §:n nojalla antamaa määräystä tai kieltoa. Aineistoon sisältyvistä hyväksynnän peruuttamispäätöksistä toisessa oli maininta aikaisemmista määräyksistä.

Xx:n torimyyntipisteessä harjoitettava kypsennettyjen kalatuotteiden myynti on tapahtunut olennaisesti elintarvikemääräysten vastaisella tavalla, eikä Xx ole noudattanut asiaa koskevaa valvontaviranomaisen antamaa kieltoa. Kieltopäätöksen antamisen jälkeen toimijan on todettu rikkoneen kieltoa useiden tarkastusten yhteydessä. (Tapaus nro 149).

Toisessa tapauksessa toimijalle oli aikaisemmin annettu määräyksiä ja hyväksyminen oli peruutettu väliaikaisesti. Pakkotoimien jälkeen laitos oli kuitenkin korjannut puutteet. Hyväksynnän peruuttamispäätös oli näin ollen perusteltu aikaisemmilla pakkotoimilla. (Tapaus nro 182)

Tulkinnanvaraista on, voidaanko aikaisempia pakkotoimia pitää riittävinä perusteina hyväksynnän peruuttamiselle kiireellisenä toimenpiteenä. Koska aikaisemmat pakkotoimet

ovat johtaneet toivottuun tulokseen, puutteiden korjaamiseen, voidaan menettely katsoa päättyneeksi ja nyt kyseessä oleva prosessi kokonaan uudeksi. Päätöksessä ei ole myöskään esitetty mitään perusteita sille, ettei terveysvaaraa voitaisi muulla tavoin estää, mikä olisi ollut toinen perustelumahdollisuus hyväksynnän peruuttamiselle ilman aikaisempia toimenpiteitä..

Muutoksenhakuohje oli liitteenä tutkimuksen molemmissa osissa 69 %:ssa tapauksia. Luku on siis pysynyt samana, mutta huolestuttavan alhaisena. Käytännössä tämä luku tarkoittaa sitä, että lähes kolmasosa toiminnanharjoittajista jää ilman muutoksenhakumahdollisuutta. Erityisen huolestuttava luku on siksi, että kyseessä on luonnollisesti aina mitä suurimmassa määrin velvoittava päätös, jolla siis saattaa olla runsaastikin rajoittavia vaikutuksia toiminnanharjoittajille.

Merkittävin muutos aineistossa oli tapahtunut päätöksen määräämisessä välittömästi täytäntöön pantavaksi. Tutkimuksen aiemmassa osassa välitön täytäntöönpano oli määrätty vain viidessä prosentissa tapauksia, kun jälkimmäisessä vaiheessa määrä oli 42 %.

Vaiheissa I ja II saadut tulokset testattiin myös tilastollisesti. Tilastollista merkitsevyyttä löytyi täytäntöönpanon osalta (π^2 $p < 0,01$). Päätöksiä oli siis määrätty välittömästi täytäntöön pantavaksi vaiheessa kaksi tilastollisesti merkitsevästi enemmän kuin vaiheessa yksi.

Tiivistäen voidaan sanoa *toimijoiden oikeusturvan toteutumisen edelleen olevan puutteellista sekä kuulemisen että muutoksenhaun ja päätösten perustelujen osalta*. Valvonnan tehokkuuden ja elintarviketurvallisuuden ja terveyshaittojen poistamisen osalta tilanne oli aikaisempaan tutkimusaineistoon verrattuna *parantunut merkittävästi välittömän täytäntöönpanon osalta*.

Oikeusperiaatteiden toteutumisesta

Yhdessäkään tapauksessa ei tutkimuksen tässä osassa oltu käytetty oikeusperiaatteita perusteluina. Kuitenkin oikeusperiaatteet ovat todennäköisesti olleet vaikuttamassa päätöksenteossa. Uuteen elintarvikelakiin on kirjattu suhteellisuusperiaatteen vaatimus esimerkiksi kiellon ja hyväksynnän peruuttamisen osalta. Näiden perustelussahan todetaan,

että toimenpiteisiin voi ryhtyä vain, mikäli terveyshaittaa ei muulla tavoin (ts. lievemmillä pakkokeinolla) voida estää.

Myös viranomaisen neuvontavelvollisuus on kirjattu uuteen lainsäädäntöön. Koska aikaisemmassa lainsäädännössä esiintynyt kehotus on siirretty viranomaisen ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden piiriin, voidaan ajatella neuvontavelvollisuuden pitävän sisällään jo pakkokeinomenettelyä edeltävän vaiheen. Näin ollen viranomainen suhteellisuusperiaatteen mukaan toimiessaan ensin antaa ohjeita ja kehotuksia täyttäen samalla neuvontavelvollisuuttaan ja tarvittaessa tämän jälkeen siirtyy käyttämään pakkokeinoja alkaen lievimmästä eli määräyksen antamisesta.

Kuitenkin aineistoon sisältyi myös tapauksia, joissa ilman selkeää, dokumentoitua vakavan terveysvaaran esiintymistä oli käytetty ankarampia pakkokeinoja, ts. kieltoa tai jopa hyväksynnän peruuttamista. Näissä tapauksissa voidaankin kyseenalaistaa oikeusperiaatteiden, etenkin suhteellisuusperiaatteen, legaliteettiperiaatteen, objektiviteettiperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen toteutuminen.

Ensinnäkin suhteellisuusperiaatteen mukaan toimen pitää olla perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaan *asianmukainen, välttämätön ja oikeasuhtainen*.⁵⁶² Jos esimerkiksi hyväksynnän peruuttamisen osalta ei ole riittävästi perusteltu vakavan terveyshaitan olemassaoloa, voidaan kysyä, onko toimenpide ollut välttämätön? Samoin kyseenalaistuu toimenpiteen asianmukaisuus ja oikeasuhtaisuus, koska ei ole kiistattomasti näytetty, että mikään muu lievämpi toimenpide ei olisi ollut riittävä. Viranomaisen suorittaman kohtuusharkinnan lopputulosta ei myöskään voida arvioida, koska perustelut vakavan terveyshaitan osalta eivät ole useinkaan riittävästi dokumentoitu.

Objektiviteettiperiaate taas edellyttää subjektiivisen asenteen poissulkemista päätöksenteossa. Miten tämä voidaan todeta, jos viranomaisen päätöksen perustelut eivät ole objektiivisesti todennettavissa? Legaliteettiperiaatteen mukaan taas tärkeää on lain noudattaminen. Mikäli lain noudattamiseen katsotaan kuuluvan myös toimenpiteelle asetetut edellytykset, ei tämäkään periaate ole toteutunut ankaramman asteisissa menettelyissä. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan päätöksen kohteen tulee voida luottaa viranomaisen päätösten oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Esitettyjen tapausten osalta voidaan kyseenalaistaa myös luottamuksensuojan periaatteen toteutuminen. Jos terveyshaitan vakavuus ei ole kiistaton päätöksissä, ei myöskään tarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen ole varmaa.

⁵⁶² Rajoitusedellytysten toteutumista on korostettu myös lainvalmistelutoissa nimenomaan elinkeinonvapauden rajoittamisen kannalta

Samoin oikeusturvan huono toteutuminen etenkin kuulemisen ja muutoksenhaun osalta rikkoo selkeästi yhdenvertaisuusperiaatetta. Toimijat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa oikeusturvan toteutumisen kannalta. Legaliteettiperiaatteen mukaan tärkeää on lain noudattamisen lisäksi toimijoiden oikeusturvan takaaminen. Tutkimusaineiston perusteella voidaan sanoa, ettei toimijoiden oikeusturva ole toteutunut riittävällä tavalla.

Toisaalta kuitenkin voidaan todeta, että tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaan tärkeää on viranomaisen toiminnan tavoitteellisuus ja tehokkuus toivotun lopputuloksen kannalta. Tarkoituksenmukaisuusperiaatteen valossa siis voidaan kuitenkin katsoa viranomaisten toimineen lain ration, tarkoituksen, mukaisesti ryhtyessään käyttämään tarvittaessa ankarammankin asteisia pakkokeinoja katsoessaan sen tarpeelliseksi terveyshaittojen poistamiseksi.

Kyselytutkimus koskien lainsäädännön muutosta

Kyselytutkimuksen viimeisessä osassa esitettiin kysymyksiä uuden lainsäädännön mukanaan tuomista mahdollisista muutoksista menettelytapoihin sekä eläinlääkäreiden käsityksiä uuden lainsäädännön mukaista pakkokeinomenettelyä koskien.

Osa kysymyksistä jätettiin avoimiksi, koska uuden lainsäädännön osalta vastaajien mielipiteitä ja ajatuksia olisi ollut vaikea kartoittaa etukäteen valintavaihtoehtoiksi. Vastauksia ei haluttu rajata valmiilla vaihtoehtoilla, koska vastaajien kokemukset uuden lainsäädännön eduista ja haitoista saattavat olla hyvin erilaisia.

Kuten aikaisemmissa osioissa, tämänkin osan kysymykset analysoitiin sekä sisällön erittelyn että tilastollisen analyysin avulla.

Kysymys 1.a. Onko lainsäädännön muutos on vaikuttanut pakkokeinojen käyttöön omalla kohdallasi (kyllä/ei)?

78 % vastaajista oli sitä mieltä, että lainsäädännön muutos ei ole vaikuttanut pakkokeinojen käyttöön. Uusi lainsäädäntö koettiin kuitenkin ”pakkokeinomyönteiseksi”:

Lupamenettely nostaa valvonnan statusta.
Laki tukee pakkokeinojen käyttöä tarvittaessa.

Kaikki virkaeläinlääkärit eivät olleet vielä tarvinneet uutta lainsäädäntöä työssään:

En ole vielä pystynyt perehtymään uuteen lainsäädäntöön.

Kunnan ja valtion virkaeläinlääkäreiden vastausten välillä ei ollut suurta eroa; uusi lainsäädäntö ei ollut vaikuttanut pakkokeinomenettelyyn omalla kohdalla.

Kysymys 1.b. Miten oletat lainsäädännön muutoksen vaikuttavan jatkossa pakkokeinojen käyttöön?

48 % vastaajista ei osannut ottaa kantaa mahdolliseen muutokseen pakkokeinojen käytössä. Vastaajista 20 % oli sitä mieltä, että lainsäädännön muutos ei vaikuta mitenkään pakkokeinojen käyttöön ja 13 % sitä mieltä, että muutos lisää pakkokeinojen käyttöä. Lisääntyvälle käytölle esitettiin monenlaisia perusteluja. Erityisesti delegoinnin uskottiin parantavan tilannetta:

Käyttö yksinkertaistuu kun delegoidaan viranhaltijalle.

Delegointi tulee muuttumaan organisaatiossamme sellaiseksi kuin laki sallii, joten ainakin määräyksiä tultaneen antamaan aiempaa enemmän.

Varmaankin madaltaa kynnystä.

Hyväksynnän peruuttaminen koettiin myös positiiviseksi mahdollisuudeksi:

Hyväksymisen peruuttaminen voisi olla tepsivä juttu jos sitä käytettäisiin.

Uhka elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttamisesta voisi joissain tapauksissa toimia.

Mahdollisuus peruuttaa elintarvikehuoneiston hyväksyminen on hyvä uusi työkalu.

Uusi lainsäädäntö katsottiin myös selkeämmäksi vanhaan verrattuna. Kuitenkin nykyistä vahvemman ohjauksen ja yhtenäisyyden tarpeen koettiin edelleen olevan olemassa:

Toivottavasti selkiyttävät, että linja olisi yhtenäinen läpi Suomen.

Ei mitenkään, ellei ohjaus parane. Pienissä kunnissa ei ole juristiapua saatavilla.

Myös valvonnan maksullisuus koettiin positiiviseksi muutokseksi:

Toivoisin, että valvontamaksut, vaikka eivät olekaan sanktioita, jonkun verran vähentäisivät pakkokeinojen tarvetta.

Kysymys 2. Onko nykyinen lainsäädäntö parempi pakkokeinomenettelyn osalta (kyllä/ei)?

Tämänkin kysymyksen vastausprosentti jäi melko alhaiseksi, tyhjiä tai ”en osaa sanoa” – vastauksia oli 59 %. 35 % vastaajista oli sitä mieltä, että nykyinen lainsäädäntö on parempi kuin aikaisempi pakkokeinojen osalta. Erityisesti lainsäädännön muuttuminen vain yhden lain käsittäväksi koettiin hyvänä muutoksena:

Ainakin kaikki elintarvikeasiat ovat nyt yhdessä laissa.
Kyllä, kun on vain yksi kotimainen laki.
Nykyisin selkeästi eroteltu (ns. rautalankaversio).

Osa vastaajista koki uuden lainsäädännön vielä niin vieraaksi, ettei halunnut ottaa kantaa kysymykseen:

Tunnen niin huonosti vielä uusia säädöksiä tältä osin, etten osaa ottaa kantaa.

Kunnan ja valtion välillä oli jonkin verran hajontaa vastauksissa: kunnan virkaeläinlääkärit pitivät uutta lainsäädäntöä selvästi parempana aikaisempaan verrattuna pakkokeinojen osalta (54 %). Valtion virkaeläinlääkäreillä ei tällaista näkemystä ollut juurikaan (18 %).

Kysymys 3. Mitkä koet suurimmiksi ongelmiksi pakkokeinomenettelyssä lainsäädännön muutoksen jälkeen?

Peräti 76 % vastaajista jätti tämän kysymyksen vastaamatta. Kysymykseen vastanneet olivat itse joutuneet käyttämään työssään pakkokeinoja myös uuden lainsäädännön aikana. Epäselvyydet menettelyssä, muutoseikoissa ja päätösten oikeellisuudessa sekä yhtenäisyyden puute koettiin edelleen suurimmiksi ongelmiksi:

Samat asiat kuin ennenkin eli suuri huoli kaikkien muutoseikkojen oikein olemisesta (riita-asiassa vastapuolella todennäköisesti kuitenkin lakimiehet vastassa).

Ensin pitäisi saada ”oma pesä siivottua” eli elintarvikevalvonnan toimintatavat ja kriteerit yhtenäistettyä kansallisesti, vasta sitten voi hyvällä omallatunnolla lähteä kovistelemaan.

Menettelyn ja muodon riittävyys, oikeellisuus – tähän olisi hyvä saada asiantuntijan kommentti.

Epäselvää on, jos menettely menee siihen vaiheeseen, että seuraavaksi olisi vuorossa uhkasakko, johon asti asia ei silloin kuitenkaan mene, koska tilanne korjautuu mutta palaa taas entiselleen esim. puolen vuoden kuluttua, niin tarvitseeko aloittaa prosessi taas alusta?

Menettelyn hitaus, ajanpuute ja lainsäädännön selvittäminen koettiin myös raskaana:

Prosessi on kuulemisineen yleensä hidas, mutta tämä johtuu hallinnon yleisistä periaatteista.

EU-asetusten ja kotimaisen lainsäädännön yhdistäminen ymmärrettävästi.

Suuri ongelma on se, että aikaa tärviääntyy hirveästi.

Tuntuu että elinkeinonharjoittajalla on aina mahdollisuus valittaa ja pitkittää prosessia.

Yksittäisiä ongelmia uudessa lainsäädännössä löytyi myös:

56 §:n kielto koskee vain terveysvaarallisia tuotteita. Valvonnassa on välillä tarpeen asettaa esim. lämmennyt elintarvike-erä väliaikaiseen kieltoon selvitysten

ajaksi. Nyt asiassa on käytetty 55 § määräystä vaikka se ei siihen hyvin sovellukaan.

Toiminnan kieltäminen siinä tapauksessa että elintarvikehuoneistoa ei ole hyväksytty on ongelmallista. 56 § edellyttää vakavaa terveysvaaraa. Eviran lakimiehen kanssa päädyimme siihen, että voi käyttää 55 §:ää, mutta vähän hataralta se tuntuu.

Ennen ja jälkeen lain muutoksen pidän ongelmana liikkuvia elintarvikehuoneistoja koskevia määräyksiä – kuka tekee, kuka valvoo, kuinka tieto päätöksestä tavoittaa muut valvojat?

Myös valvoja itse saattoi kokea olevansa ”ongelma” pakkokeinomenettelyssä:

Pakkokeinojen käyttöön otossa huomaa olevansa itse ”jarru”, kun antaa useita korjauskehotuksia, suostuu neuvotteluihin jne. eli pehmoilee.

Kysymys 4. Mitä ehdottaisit ongelmien korjaamiseksi?

Tyhjä/ei osaa sanoa 33 kpl

Vastauksissa näkyi uuden lainsäädännön tuoreus:

Tunnen niin huonosti vielä uusia säädöksiä tältä osin, että ne osaa ottaa kantaa.
En valitettavasti osa vastata näihin kysymyksiin (uutta lainsäädäntöä koskeviin).

Ehdotuksia ongelmien korjaamiseksi ei osannut esittää monikaan kyselyyn osallistunut (28 %). Kuitenkin vastauksissa esitettiin monia ehdotuksia, joista yleisimmät koskivat koulutusta, ohjeistusta ja kansallista yhtenäisyyttä.

Koulutusta ja yhteistyötä eri asiantuntijatahojen välillä.
Koulutus- ja kielivelvoite elintarvikealan toimijoille.
Hygieniapassikäytäntöä muutettava vaativammaksi.
Kansallinen konsensus ja ohjeistus esimerkkeineen koskien pakkotoimien käyttöä.
Pakkokeino-oppaan päivitys vastaamaan nykyllä lainsäädäntöä.
Neuvontapalvelu, asiantuntijalausunto ennen päätöksen tekemistä.
Vuosittainen vaatimuksenmukaisuustarkastus (läänihallitukset).
Koulutusta/aikaa perehtyä kunnolla.
Viranomaisten koulutusta.
Lainsäädännön tulkintojen yhtenäistämistä (Evira).
Pakkokeinosäännösten kehittämistä.
Taloudellisen riskin lisäämistä valitusprosessissa.

Myös yksittäisiin ongelmakohtiin etsittiin ratkaisuja:

Entisen 27 §:n viimeisen momentin palauttamisen.
Ehdottaisiin, että Evira ottaisi liikkuvien elintarvikehuoneistojen viranomaispäätösten ja –määräysten tekemisen hoitaakseen.

On todettu, että mitä kiinteämmin kysytty asia liittyy vastaajan omaan kokemukseen, sitä helpompi on vastata myös arvionvaraisiin kysymyksiin. Samoin vastaamattomuus on yleisempää sellaisissa kysymyksissä, joissa arvioinnin kohteena on oma tuleva käyttäytyminen tai muiden käyttäytyminen.⁵⁶³ Tämä käy hyvin ilmi kyselyn uutta elintarvikelainsäädäntöä koskevassa osassa. Osa vastaajista ei kyselyn ajankohtana ollut vielä itse soveltanut uuden lainsäädännön pakkokeinosäädöksiä lainkaan.

Sisällön erittely

Havaintoyksiköt ovat edelleen *kunnan* ja *valtion* työntekijät.

Sisältöluokat kyselyn tässä osassa ovat seuraavat:

Lainsäädännön muutokseen pakkokeinojen osalta positiivisesti suhtautuvat (LUOKKA 1):

Tähän luokkaan kuuluvat kaikki ne luokitusyksiköt, jotka täyttävät seuraavat ehdot:

- 1.a. Kyllä-vastaus
- 1.b. Positiivisen lausuman sisältävä vastaus tähän kysymykseen
2. Kyllä-vastaus
3. Ei suuria ongelmia
4. Konkreettinen parannusehdotus

Positiivisen lausuman sisältäviä vastauksia kysymykseen 1.b.olivat esimerkiksi

Käyttö yksinkertaistuu kun delegoidaan viranhaltijalle.
Mahdollisuus peruuttaa elintarvikehuoneiston hyväksyminen on hyvä uusi työkalu.

Lainsäädännön muutokseen pakkokeinojen osalta negatiivisesti suhtautuvat/uuteen lainsäädäntöön perehtymättömät (LUOKKA 2):

Tähän luokkaan kuuluvat kaikki ne luokitusyksiköt, jotka täyttävät seuraavat ehdot:

- 1.a. Ei-vastaus
- 1.b. Negatiivisen lausuman sisältävä vastaus
2. Kyllä-vastaus
3. Suuria ongelmia, koko laki ongelmallinen pakkokeinojen osalta
4. Ei konkreettista parannusehdotusta

⁵⁶³ Jyrinki, Kysely ja haastattelu tutkimuksessa 46-47, 59

Negatiivisen lausuman sisältäviä vastauksia kysymykseen 1.b. olivat esimerkiksi

Ei mitenkään, ellei ohjaus parane. Pienissä kunnissa ei ole juristiapua saatavilla.

Sisältöluokkaan 1 kuuluvat luokitusyksiköt koodattiin aineistossa numerolla 1 ja luokkaan 2 kuuluvat luokitusyksiköt numerolla 2. Sisältöluokkaan 1 kuuluvan alkion sisältävät luokitusyksiköt saivat lukuarvon 1 ja sisältöluokkaan 2 kuuluvat luokitusyksiköt puolestaan lukuarvon 0. Näin ollen molemmissa luokissa saatu lukuarvo vaihtelee välillä nolla ja viisi. Lukuarvo kuvaa positiivisen suhtautumisen vahvuutta. Mitä suurempi yhteenlaskettu lukuarvo on, sitä positiivisempi käsitys vastaajalla on lainsäädännön muutoksen vaikutuksista pakkokeinomenettelyyn.

Koodatut vastaukset jaoteltiin jälleen kolmeen aineiston pohjalta luotuun kategoriaan: suhtautuu negatiivisesti lainsäädännön muutokseen tai ei ole perehtynyt siihen; suhtautuu neutraalisti muutokseen ja suhtautuu positiivisesti lainsäädännön muutokseen pakkokeinojen osalta.

Tulokset jakautuivat havaintoyksikköjen välillä seuraavasti:

Taulukko 4. Luokitusyksiköiden lukuarvojen jakautuminen kunta- ja valtio-havaintoyksiköissä lainsäädännön muutokseen suhtautumisen osalta.

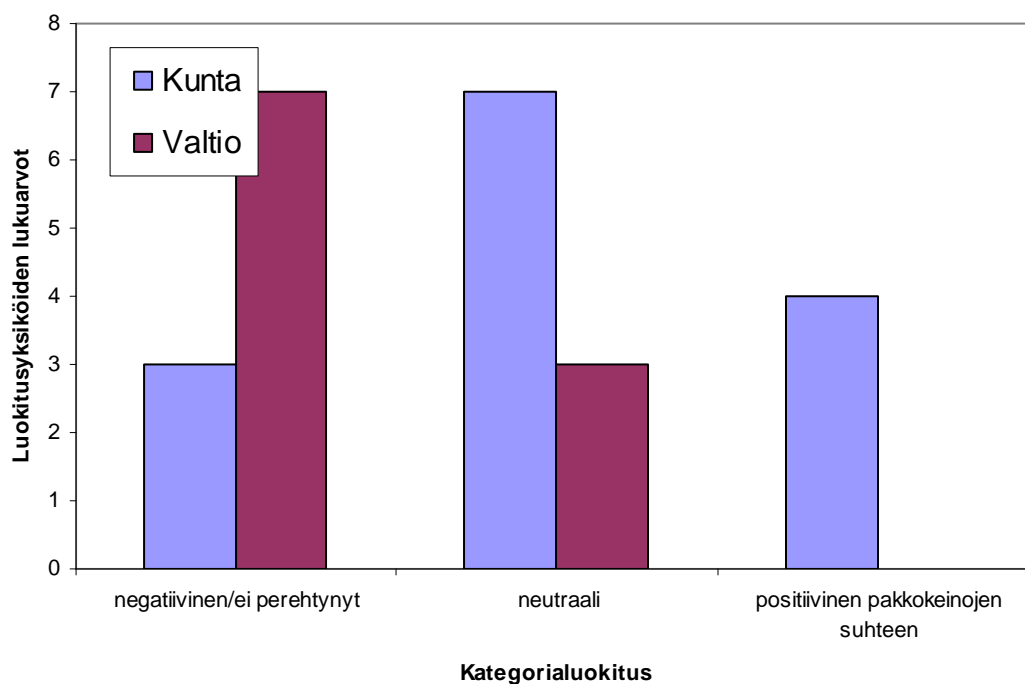
Havaintoyksikkö		
	Kunta	Valtio
Lukuarvo		
0	0	5
1	3	2
2	5	2
3	2	1
4	4	0
5	0	0
tyhjä	10	12

Tulosten tulkinta:

Lukuarvo 0-1: suhtautuu negatiivisesti lainsäädännön muutokseen tai ei ole perehtynyt siihen

Lukuarvo 2-3: suhtautuu neutraalisti muutokseen

Lukuarvo 4-5: suhtautuu positiivisesti muutokseen pakkokeinojen suhteen



Kuva 7. Ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden suhtautuminen lainsäädännön muutoksen vaikutuksiin pakkokeinomenettelyn osalta kunnan ja valtion viranhaltijoiden keskuudessa.

Vastaajat jakaantuvat kolmeen kategoriaan: suhtautuu negatiivisesti muutoksen tai ei ole perehtynyt siihen, suhtautuu neutraalisti muutokseen sekä suhtautuu positiivisesti lainsäädännön muutokseen pakkokeinomenettelyn osalta.

Negatiivisesti lainsäädännön muutokseen suhtautuvia löytyi kunta-luokassa vain kolme kappaletta, kun taas valtio-luokassa tähän luokkaan kuului seitsemän vastaajaa. Neutraalisti muutokseen suhtautuvia oli kunta-luokassa seitsemän ja valtio-luokassa kolme. Positiivisesti muutokseen suhtautuvia oli kunta-luokassa 4 kun taas valtio-luokassa ei yhtään. Valtio-luokassa siis suhtaudutaan huomattavasti negatiivisemmin lainsäädännön muutokseen pakkokeinojen osalta.

Tyhjiä vastauksia oli molemmissa havaintoluokissa runsaasti: kunta-luokassa 10 ja valtio-luokassa 12. Tämä selittyy suurelta osin lainsäädännön muutoksen tuoreudella. Kyselyajankohtana uusi elintarvikelaki oli ollut voimassa vasta yhdeksän kuukautta.

5. Kokoavia näkökohtia elintarvikelainsäädännön muutoksen vaikutuksista pakkokeinomenettelyyn

Tässä luvussa on tarkasteltu lainsäädännön muutoksen vaikutusta pakkokeinomenettelyyn ja sen käyttöön. Lainsäädännön uudistuksen taustalla on uudistunut EY-lainsäädäntö. Pakkokeinosäännökset EY-lainsäädännössä ovat melko yhteneväiset uuden kansallisen lainsäädännön kanssa.

Merkittävin ero vanhan ja uuden lainsäädännön välillä on pakkokeinosäännösten käytön kriteerien tiukentumisessa. Uuden elintarvikelain 56 §:n mukaista kieltoa ja elintarvikehuoneiston hyväksynnän peruuttamista voi käyttää vain jos toiminta aiheuttaa vakavaa terveysvaaraa, eikä sitä voida muulla keinolla estää. Epäilyn täytyy myös olla riittävästi perusteltu. Lainmuutoksen valmistelutöissä on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota perusoikeuksien ja niiden rajoitusedellytysten toteutumiseen. Tämä on luonnollista huomioiden lainsäädännön uudistuksen ajankohta. Uudessa lainsäädännössä näkyy selvästi perustuslakiuudistuksen vaikutus aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna. Tarkastuseläinlääkärin toimivaltaa ja delegointia on myös selkiytetty sekä lainsäädännön että tarkastuseläinlääkärin työjärjestyksen avulla.

Tutkimusaineistossa pakkokeinopäätöksissä lisääntyneet ehdot eivät kuitenkaan näkyneet. Terveyshaitan vakavuutta ei päätöksissä oltu perusteltu.

Myös oikeusturvan toteutumisessa oli edelleen puutteita: kuuleminen oli jätetty suorittamatta 35 % tapauksista. Kuuleminen oli kuitenkin tehty hieman useammin kuin tutkimuksen empiirisen osan edellisessä aineistossa. Tässä siis oli havaittavissa oikeusturvan paranemista aikaisempaan verrattuna. Kuitenkin kuulemisen toteuttamiseen liittyi edelleen useita virheellisiä perusteluja ja menettelytapoja. Muun muassa kiireellisyyttä ja elintarvikelain 63 §:ää oli virheellisesti käytetty perusteena kuulematta jättämiselle.

Perustelut oli jätetty pois useammin kuin aikaisemmassa tutkimusaineistossa; niiden osalta toimijoiden oikeusturva oli heikentynyt entisestään. Myöskään uuden lainsäädännön edellyttämiä tiukentuneita edellytyksiä ei oltu perusteltu päätöksissä. Muutoksenhakuohjeistuksen osalta tilanne oli pysynyt samana: noin kolmasosa toimijoista ei saanut muutoksenhakuohjetta päätöksen mukana. Oikeusturvan ei siis voida katsoa edelleenkaan toteutuvan riittävästi pakkokeinopäätöksissä.

Valvonnan tehokkuuden kannalta merkittäväksi todettu välitön täytäntöönpano sen sijaan oli toteutunut merkitsevästi paremmin kuin aiemmassa tutkimusaineistossa. Ero oli tilastollisesti merkitsevä: aikaisemmassa aineistossa (pakkokeinoasiakirjat vuosilta 2002-2005) välittömästi täytäntöön pantavaksi oli määrätty vain viisi prosenttia päätöksistä kun taas tässä aineistossa (pakkokeinoasiakirjat vuodelta 2006) näin oli tehty peräti 42 %:ssa tapauksia. Valvonnan tehokkuuden, elintarviketurvallisuuden ja terveyshaittojen poistamisen voidaan siis tiivistäen todeta toteutuvan jonkin verran aiempaa lainsäädäntöä paremmin. Edelleen puutteita kuitenkin on kaikilla osa-alueilla.

Oikeusperiaatteita ei ollut esitetty perusteina tässäkään tutkimusaineistossa yhdessäkään päätöksessä. Oikeusperiaatteiden toteutuminen pakkokeinomenettelyssä voidaan kuitenkin tutkimustapausten perusteella kyseenalaistaa: puutteita havaittiin sekä suhteellisuusperiaatteen, legaliteettiperiaatteen, objektiviteettiperiaatteen että luottamuksensuojan periaatteen toteutumisessa päätöksissä. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen voidaan myös kyseenalaistaa tutkimuksen tässäkin vaiheessa.

Tiivistäen voidaan sanoa *hyvän hallinnon periaatteen osatekijöiden, oikeusturvan, hallintolain säädösten, oikeusperiaatteiden ja toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden toteutuvan puutteellisesti myös voimassa olevan lainsäädännön mukaisissa pakkokeinopäätöksissä.*

Yhdenvertaisuusperiaatetta vahvistaisi yhtenäisen valtakunnallisen linjauksen ja ohjeistuksen luominen. Tätä mieltä olivat myös tutkimukseen osallistuneet virkaeläinlääkärit. Yleisesti ottaen virkaeläinlääkärit suhtautuvat negatiivisesti tai neutraalisti lainsäädännön uudistukseen. Kuitenkin se, että alan lainsäädäntö löytyy nyt yhdestä kansallisesta laista, koetaan positiivisena. Pakkokeinojen delegoinnin viranhaltijoille uskotaan nopeuttavan ja helpottavan menettelyä sekä kannustavan pakkokeinojen runsaampaan käyttöön. Elintarvikehuoneiston hyväksynnän peruuttamismahdollisuutta pidetään hyvänä työkaluna

valvonnassa. Ongelmakohtia ovat edelleen epävarmuus päätösten muoto- ja rakenneseikkojen suhteen sekä ohjauksen ja neuvonnan tarve keskushallinnon taholta. Kansallisen yhtenäisyyden puute koetaan ongelmalliseksi uudenkin lainsäädännön aikana. Ratkaisuksi ongelmiin virkaeläinlääkärit ehdottavat mm. viranomaisten koulutusta ja ohjeistuksen lisäämistä neuvontapalvelun tai valmiiden mallien muodossa.

Enemmistö kyselyyn vastanneista virkaeläinlääkäreistä suhtautuu lainsäädännön muutokseen negatiivisesti tai neutraalisti. Valtion virkaeläinlääkärit ovat suhtautumisessaan kunnan virkaeläinlääkäreitä negatiivisempia lainsäädännön muutoksen osalta; yksikään valtion virkaeläinlääkäri ei suhtaudu lainsäädännön muutokseen pakkokeinomenettelyn osalta positiivisesti. Lainsäädännön tuntemus ja käytännön kokemukset ovat myös vielä puutteellisia: kyselyn tässä osassa vastaamattomuus ja tyhjien vastausten lukumäärä oli kaikkein suurin.

VII. YHTEENVETO

1. Yleistä

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, vaikuttaako hyvän hallinnon periaate pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen, terveyshaittojen poistamiseen ja valvonnan tehokkuuteen. Tutkimuksen tarkoituksena on siis vastata kysymykseen, onko hyvän hallinnon periaatteella pakkokeinomenettelyssä merkitystä elintarviketurvallisuuden ja terveyshaittojen poistamisen, pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuden sekä valvonnan tehokkuuden kannalta. Terveyshaittojen poistaminen, valvonnan tehokkuus ja pakkokeinonormien tehokkuus ovat pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuden kannalta merkittäviä tekijöitä. Toisaalta hyvän hallinnon periaatteeseen sisältyvät oikeussäännösten ja –periaatteiden lisäksi myös toiminnan tehokkuus, vaikuttavuus ja nopeus.

Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että hyvän hallinnon periaatteella ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä on merkitystä terveyshaittojen poistamisen, valvonnan tehokkuuden sekä pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuden kannalta.

Ensinnäkin hyvän hallinnon avulla voidaan hallita ja lieventää pakkokeinomenettelyssä esiintyvää ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitettä.⁵⁶⁴ Näin voidaan turvata vastakkaisten perusoikeuksien kuten oikeuden terveelliseen ympäristöön ja elinkeinovapauden sekä toimijoiden oikeusturvan toteutuminen. Hyvän hallinnon periaate toimii myös välittäjänä oikeuden eri tasojen välillä.

Toiseksi oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta hyvän hallinnon periaatteella olevan merkitystä pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuden, terveyshaittojen poistamisen ja valvonnan tehokkuuden kannalta. Mikäli pakkokeinopäätös kumotaan menettelyvirheen takia, päätökseen johtanut, mahdollisesti elintarviketurvallisuutta heikentävä tai terveyshaittoja aiheuttava toiminta voi jatkua edelleen. Menettelyvirheiden, erityisesti kuulematta jättämisen ja päätösten riittämättömien perustelujen on todettu vaikuttavan merkittävästi terveyshaittojen poistamista hidastavina ja valvonnan tehokkuutta alentavina tekijöinä. Hallinto-oikeuksissa käsitellyistä valituksista 72 % hyväksytyistä valituksista oli hyväksytty menettelyllisen tai hallinnollisen virheen takia, näistä suurimpina ryhminä juuri virheet

⁵⁶⁴ Ks. kaavio 4. s. 188 Hyvän hallinnon vaikutus ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännitteeseen

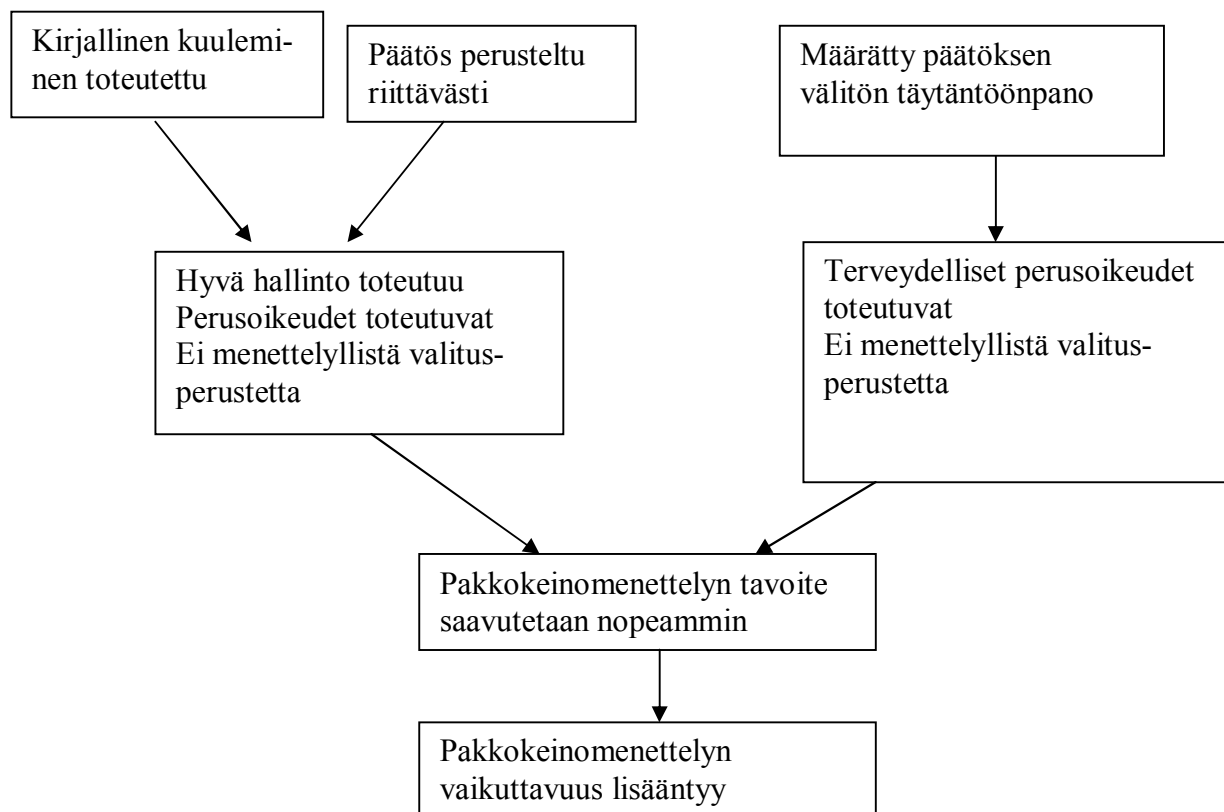
kuulemisessa ja puutteet päätösten perusteluissa. Kuulematta jättämisen on todettu olevan niin sanottu ehdoton menettelyvirhe, jolloin päätös kumoutuu riippumatta kuulemismenettelyn tosiasiallisista vaikutuksista päätöksen sisältöön. Myös tutkimuksessa esitetty oikeuskäytäntö tukee tätä päätelmää. Päätöksen perustelujen osalta taas erityisesti terveyshaitan olemassaolon ja yhteyden kiellettyyn toimintaan tai olosuhteeseen on todettu olevan merkityksellinen tekijä oikeuskäytännössä muutoksenhaun yhteydessä. Ympäristöterveydenhuollon viranomaisilla ei ole subjektiivista tulkintaetuoikeutta terveyshaitan osalta.

Samoin päätöksen määräämisen välittömästi täytäntöönpantavaksi on todettu vaikuttavan terveyshaittojen poistamiseen ja valvonnan tehokkuuteen. Oikeuskäytännön ja –lähteiden perusteella voidaan sanoa välittömän täytäntöönpanon määräämisen olevan perusteltua aina kun käytetään ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyä. Mikäli päätös määrätään välittömästi täytäntöönpantavaksi muutoksenhausta huolimatta, voidaan mahdollista terveyshaittaa aiheuttava toiminta keskeyttää välittömästi. Tällöin pakkokeinomenettelyn tavoite, elintarviketurvallisuuden lisääminen tai terveyshaittojen poistaminen, saavutetaan nopeammin. Samalla myös pakkokeinomenettelyn vaikuttavuus lisääntyy.

Tiivistäen voidaan sanoa merkittävimpiä menettelyllisiä seikkoja pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuden, terveyshaittojen poistamisen ja valvonnan tehokkuuden kannalta olevan *kuuleminen, päätöksen riittävä perustelu ja terveyshaitan dokumentointi sekä päätöksen välitön täytäntöönpano*. Huolehtimalla näiden menettelyllisten oikeusturvasäännösten toteutumisesta voidaan samalla vaikuttaa hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutumiseen.

Kuvaan tätä seuraavan kaavion avulla.

YHTEENVETO



Kaavio 6. Hallintomenettelyn vaikutus hyvän hallinnon toteutumiseen ja pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen.

Kuulemisen toteuttaminen, riittävä perustelu ja välitön täytäntöönpano ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä vaikuttavat perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumisen kautta pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen.

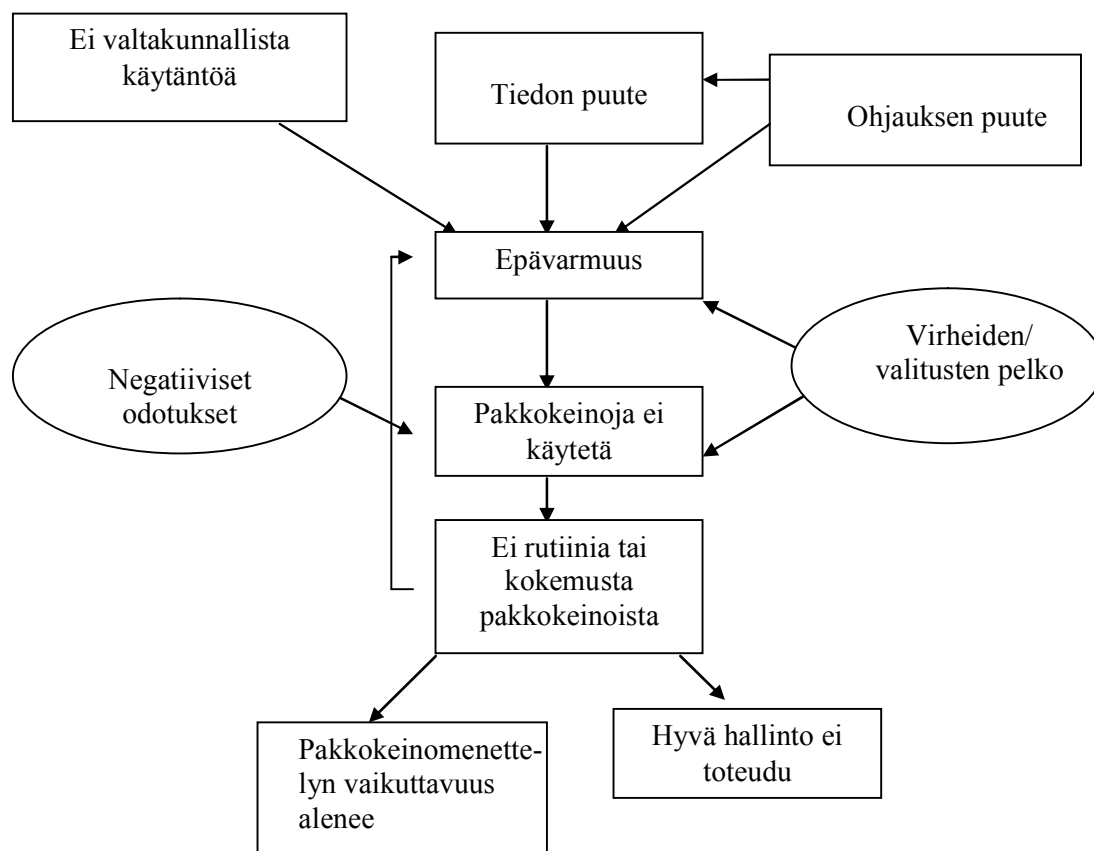
Kolmanneksi normien tehokkuuden ja pakkokeinojen käytön kautta muodostuvan oikeudellisen todellisuuden on todettu vaikuttavan pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen.⁵⁶⁵ Mikäli pakkokeinoja ei käytetä tarvittaessa eikä esitutkintaviranomaiselle ilmoiteta epäilyistä tai todetuista ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön rikkomuksista, ei pääse muodostumaan kattavaa oikeuskäytäntöä tai yhtenäistä rangaistuskäytäntöä. Koska normien tehokkuuteen vaikuttaa ensisijaisesti viranomaisen oma toiminta, kokemusperäinen tieto ja yleinen käsitys normien tehokkuudesta alenevat. Tämä puolestaan vaikuttaa valvonnan tehokkuuteen, koska normien tehokkuudella ja rangaistusmenettelyllä ei ole ehkäisevää tai rajoittavaa vaikutusta käyttäytymiseen. Samoin pakkokeinonormien tehokkuus alenee, koska ei ole yleistä ja yhtenäistä käytäntöä niiden tehokkaaseen ja

⁵⁶⁵ Ks. kaavio 5. s. 216 Oikeudellisen todellisuuden vaikutus pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen

riittävään soveltamiseen. Tämä tilanne todettiin tutkimuksessa vallitsevan Suomessa tällä hetkellä. Lainrikkomuksista vain pieni osa ilmoitetaan esitutkintaviranomaisille.

Pakkokeinojen käyttöön ja myös rikosilmoitusten tai tutkintapyyntöjen tekemiseen todettiin olevan vaikutusta valvontaa suorittavien viranhaltijoiden tiedollisilla valmiuksilla ja asenteilla. Tiedon puute ja epävarmuus erityisesti hallinnollisen ja menettelyllisen rakenteen osalta nostaa kynnystä ryhtyä käyttämään pakkokeinoja. Ongelmat johtuvat ainakin osittain siitä, että säännöksiä ei tunneta tai ne koetaan liian monimutkaisiksi. Kun hallintopakkomenettelyyn turvaudutaan harvoin, menettelyä koskevien säädösten noudattaminen ei muodostu osaksi tavanomaista hallintorutiinia. Toisaalta kiire saada tärkeäksi koettu valvonta-asia loppuunkäsitellyksi saattaa vähentää halukkuutta perehtyä menettelysäännöksiin ja noudattaa niitä.

Koska pakkokeinojen käyttöön ei pääse muodostumaan rutiinia, epävarmuus niiden käytön suhteen lisääntyy. Samoin virheiden ja valitusten pelko ja ylipäänsä negatiiviset odotukset ovat leimaa-antavia viranhaltijoiden asenteissa. Suurin osa sekä kunnan että valtion virkaeläinlääkäreistä kokee olevansa epävarma pakkokeinojen käyttäjä ja suhtautuu niiden käyttöön negatiivisesti tai neutraalisti. Merkittävä tekijä on myös valtakunnallisen linjauksen ja ohjauksen puute pakkokeinomenettelyn suhteen. Tätä kuvaan tiivistäen seuraavan kuvion avulla.



Kaavio 7. Tiedollisten valmiuksien ja asenteiden vaikutus hyvän hallinnon toteutumiseen ja pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen.

Tiedon ja ohjauksen puute sekä negatiiviset asenteet vaikuttavat pakkokeinomenettelyn käyttämiseen ja tätä kautta hyvän hallinnon toteutumiseen ja menettelyn vaikuttavuuteen.

Virkaeläinlääkäreiden tiedollisissa valmiuksissa erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusperiaatteiden osalta todettiin olevan puutteita. Merkittäväksi tekijäksi virkaeläinlääkärit itsekkin nimesivät valtakunnallisen, keskushallinnon taholta tuleva ohjeistuksen ja yhtenäisen linjauksen ja -käytännön puutteen.⁵⁶⁶ Konkreettisina apukeinoina toivottiin räätälöityä koulutusta ja yleisimpien virheiden läpikäymistä, valmiita malleja tai lomakkeita ja mahdollisuutta nopeaan juridiseen apuun.

⁵⁶⁶ Samankaltaisia havaintoja esitetään EU-komission raportissa, ks. tutkimuksen sivut 111 ja 200-201.

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään myös ympäristöterveydenhuollon alan toimijoiden oikeusturvan toteutumista. Analysoidun empiirisen aineiston perusteella todettiin toimijoiden oikeusturvassa vakavia puutteita. Merkittävä preventiivinen oikeusturvakeino, kuuleminen, oli suoritettu dokumentoidusti ja kirjallisesti ensimmäisessä, aiemman lainsäädännön mukaisessa tutkimusaineistossa 56 %:ssa ja toisessa, uuden elintarvikelain mukaisessa tutkimusaineistossa 65 %:ssa tapauksia. Kuulematta jättämiselle tai suulliselle kuulemiselle ei tutkimusaineiston tapauksista löytynyt riittäviä perusteluja tai esitetyt perusteet olivat virheellisiä.

Päätöksen perustelut oli jätetty pois uuden elintarvikelain mukaisessa tutkimusaineistossa useammin kuin aiemman lainsäädännön mukaisessa aineistossa. Perusteena käytetyt lainkohdat oli esitetty aiemman lainsäädännön aikana 84 %:ssa ja uuden lainsäädännön aikana 75 %:ssa tapauksia; niiden osalta siis toimijoiden oikeusturva oli heikentynyt entisestään. Muutoksenhakuohjeistuksen osalta tilanne oli molemmissa vaiheissa sama: noin kolmasosa toimijoista ei saanut lainkaan muutoksenhakuohjetta päätöksen mukana.

Oikeusperiaatteita ei oltu aineistossa käytetty päätösten perusteluina lukuun ottamatta yhtä hallinto-oikeuden ratkaisua. Tutkimuksessa todettiin kuitenkin oikeusperiaatteilla olevan merkittävä vaikutus oikeudenmukaisuuden ja hyvän hallinnon toteutumiseen ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä. Erityisesti yhdenvertaisuus-, objektiivisuus-, julkisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteet nousivat merkittäviksi tekijöiksi.

Tutkimuksen aikana nousi esiin kysymys siitä, toteutuuko ympäristöterveydenhuollon valvonnassa kansalaisten yhdenvertaisuus. Yhdenvertaisuus- ja objektiivisuusperiaatteiden toteutuminen todettiin puutteelliseksi erityisesti epäyhtenäisten käytäntöjen, toimijoiden erilaisen kohtelun ja viranhaltijoiden subjektiivisten mielipiteiden ja käytäntöjen takia. Useissa kunnissa ei pakkokeinoja oltu käytetty lainkaan tutkimusaikana 1995-2006. Toisaalta joissain, pienehköissäkin kunnissa oli käsitelty useita pakkokeinoprosesseja. Ei ole todennäköistä, että joissain kunnissa ei esiinny lainkaan sellaista lainsäädännön vastaista toimintaa, johon pitäisi puuttua velvoittavilla päätöksillä. Näin ollen tutkimuksessa on päädytty siihen johtopäätökseen, että ympäristöterveydenhuollon valvonnan yhdenmukaisuus ja tehokkuus saattaa vaihdella kunnittain. Toiminnanharjoittajat joutuvat eriarvoiseen asemaan maantieteellisestä sijainnista riippuen. Joissain kunnissa epäkohtiin saatetaan puuttua herkemmin pakkokeinopäätöksin, kun taas toisissa kunnissa puuttumiskynnys on korkeammalla. Joissain tapauksissa saattoi esiintyä jopa toimivallan

alittamiseksi ja näin ollen sekä tarkoitussidonnaisuuden että menettelymuodon väärinkäyttämisen kieltoa rikkovaksi katsottavaa toimintaa. Tätä tukevat myös EU-komission tarkastusraportissa esitetyt havainnot ja toimenpidesuosituksukset sekä lääninhallitusten vaatimustenmukaisuusraporttien (VAMU) tulokset.

Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen todettiin puutteelliseksi myös hallinto-oikeuksissa käsiteltyjen valitusten jakautumisen perusteella. Tutkimustulokset viittaavat siihen, että eri kuntien valvontaviranomaisten toimintatavat saattavat poiketa paljonkin toisistaan. Tähän viittaa se, että joidenkin yksittäisten kuntien valvontaviranomaisten päätöksistä on tullut hallinto-oikeuksiin valituksia selvästi enemmän kuin muiden kuntien viranomaisten tekemistä päätöksistä. Kaikissa hallinto-oikeuksissa ei oltu käsitelty lainkaan ympäristöterveydenhuollon pakkokeinoihin liittyviä valituksia tutkimusaikana, kun samaan aikaan toisessa hallinto-oikeudessa oli käsitelty kymmeniä valituksia. Tällaiseen ilmeisen epätasapuoliseen kohteluun eivät hallinto-oikeudet voi juurikaan omalla ratkaisukäytännöllään vaikuttaa, koska ne eivät voi poistaa velvoitepäättöstä tai pakkokeinouhkaa pelkästään sillä perusteella, että velvoitteita ja uhkia ei ole asetettu tasapuolisesti muihin toiminnanharjoittajiin nähden. Toisaalta ne tapaukset, joissa viranomaisen ei ole lainkaan tehnyt velvoittavaa päätöstä, eivät tule lainkaan hallinto-oikeuksien tutkittavaksi.

Tarkoituksenmukaisuusperiaatteen tärkeimmäksi sovellutukseksi osoittautui pakkokeinojen käytön delegointi viranhaltijoille lainsäädännön mahdollistamalla tavalla. Delegoinnin kautta myös viranhaltijoiden halukkuus käyttää tarvittaessa pakkokeinoja lisääntyi.

Suurin osa asiakirjoista oli käsitelty julkisina. Pakkokeinomenettelyjen salassapidon perusteena oli kuitenkin usein käytetty virheellisesti julkisuuslain 24 §:n 20. kohtaa. Tutkimuksessa esitetyn tulkinnan mukaan kuitenkin pakkokeinomenettelyyn liittyvät asiakirjat ja käsittely ovat lähtökohtaisesti julkisia. Pakkokeinomenettelyn käsitteleminen salaisena ilman asianmukaista perustetta todettiin sekä tarkoitussidonnaisuuden että menettelymuodon väärinkäyttämisen kiellon vastaiseksi. Julkisuusperiaatteen soveltaminen pakkokeinomenettelyssä voi toimia myös ohjauskeinona.

Vuonna 2006 toteutettu lainsäädännön muutos ei ollut vielä tutkimusajankohtana vaikuttanut merkittävästi pakkokeinokäytäntöihin. Virkaeläinlääkärit suhtautuivat pääsääntöisesti negatiivisesti tai neutraalisti lainsäädännön muutoksen vaikutuksiin pakkokeinomenettelyn suhteen. Positiivista muutosta odotettiin kuitenkin erityisesti delegoinnin avulla. Empiirisen

aineiston perusteella hallintomenettelyn osalta ei ole tapahtunut merkittävää muutosta lainsäädännön muututtua muutoin, paitsi välittömän täytäntöönpanon osalta. Empiirisen tutkimuksen toisessa vaiheessa peräti 42 % päätöksistä oli määrätty välittömästi täytäntöön pantavaksi (ensimmäisessä vaiheessa 5 %). Ero on tilastollisesti merkitsevä ja vaikuttaa merkittävästi myös valvonnan tehokkuuteen ja terveyshaittojen poistamiseen.

Voimassa olevassa elintarvikelaissa erityisesti korostuva perusoikeusnäkökulma ei ollut vaikuttanut viranhaltijoiden käytäntöihin tai päätösten perusteluihin. Tiukentuneita vaatimuksia esimerkiksi lain 56 §:n mukaiselle kiellolle ei oltu huomioitu tai dokumentoitu riittävästi suurimmassa osassa päätöksiä.

Erityisesti oikeudellisen todellisuuden osalta myös EU-lainsäädännön edellyttämä rikkomuksista aiheutuvien seuraamusten tehokkuus, oikeasuhtaisuus ja varoittavuus jää toteutumatta.

2. Johtopäätöksiä ja suosituksia

Tämä tutkimus osoittaa, että hyvän hallinnon periaatteen tuntemus ja soveltaminen ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä on puutteellista. Tästä syystä vaarantuvat sekä oikeusturva, normien tehokkuus että toimijoiden ja kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen. Myös valvonnan tehokkuus ja yhdenvertaisuus toteutuvat riittämättömällä tavalla. Sekä tietämys että pakkokeinojen käyttö on jakautunut epätasaisesti eri kuntien ja valtion viranhaltijoiden välillä.

Elintarviketurvallisuuden toteutuminen ja terveyshaittojen riittävän tehokas poistaminen vaarantuu edellä mainituista syistä johtuen. Mikäli tulos yleistetään olemaan ainakin suuntaa-antava valtakunnallisestikin, on valvonnan tehokkuudessa ja yhdenmukaisuudessa tällä hetkellä huomattavia ongelmia. On erittäin epätodennäköistä, että toiminnanharjoittajat noin puolessa Suomen kunnista ja teurastamoista täyttäisivät velvollisuutensa vuodesta toiseen ilman tarvetta edes tehosteettomiin pakkokeinoihin.

Tulos on huolestuttava myös siinä mielessä, että samansuuntaiseen tulokseen on päädytty joissain lääninhallitusten vaatimuksenmukaisuusraporteissa, mutta tulokset eivät ole johtaneet mihinkään toimenpiteisiin.

Kuten tutkimuksessa jo aikaisemmin on todettu, merkittävä vaikutus hyvän hallinnon toteutumiseen ja pakkokeinojen käyttöön on valvojien tiedollisilla valmiuksilla ja asenteilla. Nämä taas vaikuttavat oikeudelliseen todellisuuteen ja valvonnan tehokkuuteen. Tiedolliset valmiudet ja asenteet ovat siis merkittävässä asemassa pakkokeinojen käytön suhteen.

Taustalla vaikuttavat syyt voidaan jakaa kahteen osaan: yleisestä valvontakulttuurista ja keskushallinnon taholta tulevasta ohjauksesta johtuvat syyt sekä viranhaltijoiden epävarmuudesta ja tietämättömyydestä johtuvat syyt. Seuraavassa esitetään lyhyesti molempien osa-alueiden tässä tutkimuksessa esille tulleet ongelmakohdat ja esitetään suosituksia ongelmien vähentämiseksi.

Keskushallinnon rooli

Keskushallinnon rooli on merkittävä valvonnan tehokkuuden ja pakkokeinomenettelyn käytön kannalta. Valvontakulttuurin ollessa painottunut toiminnanharjoittajien neuvontaan ja ohjaukseen on yksittäisen viranhaltijan vaikea soveltaa tarvittaessa tiukempia otteita. Viranomaisena toimivan virkaeläinlääkärin usein melko yksinäinen rooli valvontatyössä vaatisi vahvaa tukea keskushallinnolta. Mikäli keskushallinnon rooli on passiivinen (ts. neuvoja annetaan vain erikseen pyydettyäessä, suositetaan neuvottelua ja kehotuksia), viranhaltijat kokevat olevansa yksin valvonnan ja päätöksenteon kanssa. Erityisesti juridisen avun saaminen pakkokeinomenettelyssä tulisi olla jokaisen viranhaltijan helposti saatavilla.

Tällä hetkellä elintarvikevalvonnan keskusviranomaisen Eviran valvojille antamaan ohjeistukseen ei sisälly pakkokeinomenettelyä. Valvojia ei myöskään rohkaista käyttämään lain sallimia mahdollisuuksia esimerkiksi Ruotsin keskusviranomaisen tapaan. Valvonnan käytännön toteutusta tai rikkomuksista seuraavia sanktioita (hallinnolliset tai rikosoikeudelliset) ei esitellä Eviran tiedotuksessa viranomaisille tai toiminnanharjoittajillekaan. Elintarvikeviraston antamassa pakkokeino-ohjeessa esitellään aikaisemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaiset pakkokeinomenettelyt. Päätöksenteossa huomioonotettavia viranomaisen valvontavastuita tai velvollisuuksia ei huomioida ohjeistuksessa. Rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin (rikosilmoituksen tai esitutkintapyynnön tekeminen poliisille epäillyissä lain rikkomistapauksissa) ryhtymiseen ei ole tällä hetkellä tarjolla yhtenäisiä neuvoja tai ohjeistusta.

Kuitenkin voidaan kysyä, kuuluuko valtion viranomaisten valvoa myös, että kunnat noudattavat yhdenvertaisuuden periaatetta toiminnassaan? Kuntiin kohdistuvassa

ohjauksessa ja valvonnassa voidaan perusoikeusmyönteisyyden kautta korostaa nimenomaan perusoikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuus toimii tällöin selkeänä valvontaintressinä. Valtion kuntiin kohdistuviin ohjaus- ja edistämistehtäviin tulisi sisällyttää myös ohjausta kuntalaisten ja valvonnan kohteiden tasapuolisesta kohtelusta.⁵⁶⁷

Suosituksia ohjauksen kehittämiseksi pakkokeinomenettelyn osalta

Tutkimustulosten ja niistä tehtyjen johtopäätösten perusteella esitän seuraavanlaisia toimenpiteitä tutkimuksessa esille tulleen ohjauksen ja yhtenäisyyden sekä valvonnan tehokkuuden ja yhdenmukaisuuden lisäämiseksi:

1. Evira laatii yhtenäiset menettelyohjeet pakkokeinomenettelyyn elintarvikevalvonnassa. Ohje sisältää mm. seuraavat osa-alueet:

- suositusajat, joiden kuluessa valvoja ryhtyy käyttämään pakkokeinoja neuvonnan ja neuvottelun sijaan
- malli erilaisten pakkokeinomenettelyjen käyttämiseen
- kohdat, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Näitä ovat kuulemisen toteuttaminen ja päätöksen perustelut sekä terveyshaitan olemassaolon dokumentointi.
- yleisimmät virheet, joita päätöksenteossa voi esiintyä
- ohje ja malli esitutkintapyyntöön tai rikosilmoituksen tekemiseen

2. Eviralla on selkeät ohjeet siitä, kenen puoleen kunnan viranhaltija voi kääntyä tarvitessaan hallinnollista tai juridista neuvontaa pakkokeinomenettelyssä. Neuvonta toteutetaan niin, että kiireellisissäkin tapauksissa kunnan viranhaltijoilla on mahdollisuus saada riittävää, ajantasaista neuvontaa.

3. Evira tiedottaa myös kuluttajille valtakunnallisen elintarvikevalvonnan yleisistä toimintaperiaatteista ja käytännön toteutuksesta, kuten siitä, milloin ja mihin toimenpiteisiin valvonnassa havaitut epäkohdat johtavat. Yhtenäisistä, valtakunnallisista toimintatavoista tiedotetaan kuluttajien lisäksi myös toiminnanharjoittajille.

⁵⁶⁷ Vrt. valtion ympäristöviranomaisten kuntiin kohdistuva ohjaus ja valvonta ympäristönsuojelussa. Mäkinen, Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa s. 151

4. Valvontaa suorittaville viranhaltijoille järjestetään riittävästi alueellista koulutusta pakkokeinomenettelystä.

5. Valvonnan tehokkuutta lisätään sisällyttämällä kunnille suunnattuihin valvontaprojekteihin ja lääninhallitusten VAMU-raportteihin velvollisuus raportoida mihin toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien johdosta on ryhdytty. Tulokset kootaan valtakunnallisiksi ja julkistetaan. Kuntien valvojien ohjauksessa korostetaan yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden toteutumista valtakunnallisesti. Yhdenvertaisuuden toteutumista seurataan esimerkiksi VAMU-raportoinnin yhteydessä.

Tiedottamisen lisääminen ja valvonnan toimenpiteiden ja tulosten julkistaminen ovat myös julkisuusperiaatteen mukaista toimintaa. Kaikilla viranomaisilla on julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan *velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa*. Samoin pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on avoimuuden edistämiseksi *tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja*. Oppaiden ja tietoaaineistojen laatimisvelvollisuutta ei ole määritelty ehdottomaksi, vaan se riippuu näiden julkaisujen tarpeesta. Tutkimustulosten perusteella tällaisten oppaiden laatiminen pakkokeinomenettelyä koskien on erityisen tarpeellista. Myös EU:n valvonta-asetuksen (N:o 882/2004) 7 artiklan 1 kohdan mukaan *yleisöllä on oikeus tutustua toimivaltaisten viranomaisten valvontatoimia ja niiden tehokkuutta koskeviin tietoihin*.

Myös *yleisen tietopalvelun* järjestämistä voidaan pitää osana hyvää tiedonhallintatapaa.⁵⁶⁸ Mäenpään mukaan tällaisesta yleisestä tietopalvelusta huolehtiminen kuuluu myös hyvään hallintoon ja asianmukaiseen menettelyyn. Tutkimuksessa on käynyt ilmi, että tietopalvelua pakkokeinomenettelyssä kaivataan erityisesti päätöksenteon hallinnollisen ja juridisen rakenteen osalta. Julkisuuslain edellyttämä tarve siis on selkeästi olemassa. Lisäksi yhdenmukaisen valtakunnallisen linjauksen ja ohjeistuksen laatiminen edistää myös yhdenvertaisuus- ja palveluperiaatteen sekä neuvontaperiaatteen toteutumista. Samoin legaliteettiperiaate tehostuu, mikäli myös lainmukaisuuden valvontaa tehostetaan keskushallinnolle tulevan raportoinnin muodossa (kohta 5.). EU:n valvonta-asetuksen mukaan nämä kuuluvat toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuksiin yhdessä

⁵⁶⁸ Mäenpää, Julkisuusperiaate s. 180. Tietopalvelulla tarkoitetaan toimintaa, jossa huolehditaan siitä, että erilaisilla organisaatioilla oleva tieto on helposti sitä tarvitsevien käytettävissä.

koulutusvelvollisuuden kanssa.⁵⁶⁹ EU:n komission tarkastusraportin mukaan juuri näillä osa-alueilla virallisessa valvonnassa on havaittu puutteita.⁵⁷⁰ Komissio päätyykin suositamaan Suomen toimivaltaista viranomaista (Evira) luomaan järjestelmän virallisen valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi.⁵⁷¹ Tämän tutkimuksen tulosten mukaan järjestelmässä tulisi huomioida erityisesti edellä esitetyt toimenpidesuosituksset.

Yleisen tietopalvelun ja oikeudellisen asiantuntija-avun järjestäminen kunnan viranhaltijoille voitaisiin toteuttaa myös Kuntaliiton kautta. Kuntaliiton rooli ympäristöterveydenhuollon ohjauksessa ei tällä hetkellä ole merkittävä, eivätkä kunnan viranhaltijat osaa kääntyä Kuntaliiton puoleen juridisissa kysymyksissä koskien ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyä. Kuntaliiton roolia kunnan ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden ohjauksessa ja neuvonnassa tulisi tehostaa ja ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoita tiedottaa mahdollisuudesta kääntyä Kuntaliiton puoleen asiantuntija-avun saamiseksi. Samoin ohjauksen ja tuen järjestämiseen tulisi osallistua ympäristöterveydenhuollon alaa säätelevien ministeriöiden.⁵⁷²

Myös Suomen Eläinlääkäriliitto eläinlääkäreiden etuja ajavana järjestönä on taho, jonka rooli valvontaa suorittavien eläinlääkäreiden koulutuksen ja ohjauksen järjestämisessä voisi olla suurempi. Suomen Eläinlääkäriliitto voisi toimia kanavana, jonka kautta varmistettaisiin yhtäläinen tietoperusta ja riittävä koulutus kaikille ympäristöterveydenhuollon valvontaa suorittaville virkaeläinlääkäreille. Riittävällä tiedon, ohjauksen ja tuen saannilla on vaikutuksia myös työhyvinvointiin ja työssäjaksamiseen, joita Suomen Eläinlääkäriliitto korostaa osana eläinlääkäreiden ammattiyhdistyksen toiminnan osa-alueita.

Yksittäisen valvojan kynnys puuttua epäkohtiin ”kovemmilla otteilla” helpottuu huomattavasti, mikäli toimenpiteet ovat sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien ja kuluttajienkin kohdalla yleisessä tiedossa. Tällöin valvontapaine kohdistuu jokaiseen viranhaltijaan samanlaisena, eikä kukaan koe poikkeavansa yleisestä linjasta. Yhtenä keinona puuttua liian kauan kestäneisiin neuvotteluihin ja tehottomaan valvontaan ovat lääninhallitusten vaatimuksenmukaisuusraportit. Raportteihin tulisi lisätä selkeä velvoite

⁵⁶⁹ EY N:o 882/2004 4, 6 ja 7 artikla sisältävät säädökset valvonnan yhdenmukaisuudesta (4 artikla), riittävästä koulutuksesta (6 artikla) sekä valvonnan tehokkuuden julkisuudesta (7 artikla).

⁵⁷⁰ Ks. tutkimuksen sivut 111, 200-201 ja 289.

⁵⁷¹ Lopullinen raportti Suomeen 20.-31. maaliskuuta 2006 tehdystä tarkastusmatkasta, jonka aiheena oli eläinperäisten elintarvikkeiden, erityisesti lihan, maidon sekä liha- ja maitotuotteiden turvallisuutta ja eläinten hyvinvointia teurastus- tai lopettamishetkellä koskevan virallisen valvonnan arvioiminen. EU-komissio, terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto. (kohta 7. suositukset Suomen toimivaltaisille viranomaisille kohta 2 s. 27)

⁵⁷² Maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö. Muun kuin elintarvikevalvonnan osalta ympäristöterveydenhuollossa ei ole ministeriöiden alaista keskusvirastoa (kuten Evira).

saattaa valvonta lainsäädännön edellyttämälle tasolle myös pakkokeinojen käytön suhteen sekä velvollisuus raportoida toimenpiteistä, joihin on ryhdytty.

Verrattaessa Ruotsin ja Tanskan valvontakulttuuria Suomeen eroavaisuus on selvästi havaittavissa juuri valvonnan toimenpiteiden ja toimijoiden velvollisuuksien julkisuuden osalta. Ruotsissa valvontatoimenpiteet esitellään Elintarvikeviraston kotisivuilla.⁵⁷³ Tanskassa taas ovat käytössä niin sanotut smiley-merkit, jotka laitetaan valvontakohteissa myös asiakkaiden nähtäville.⁵⁷⁴ Näin ollen asiakkailta on jatkuva ajantasainen tieto siitä, miten yritys on noudattanut lakisääteisiä velvoitteita elintarviketurvallisuuden osalta.

Tutkimustuloksen perusteella tarkastuseläinlääkärin asema laitoksessa toisaalta viranomaisena ja toisaalta laitokseen läheisessä suhteessa olevana asiantuntijana ja ”työntekijänä” muiden joukossa vaikuttaa vähentävästi pakkokeinojen käyttöön. Monet tarkastuseläinlääkärit olivatkin sitä miltä, että pakkokeinojen käyttö ainoastaan huonontaa työilmapiiriä ja vähentää luottamusta eikä johda itse valvontatoimenpiteen kannalta positiiviseen lopputulokseen. Erityisesti tarkastuseläinlääkäreiden kohdalla viranomaisen velvollisuus huolehtia lainsäädännön toteuttamisesta tuntui jäävän neuvottelu- ja sopimislinjan jalkoihin.

Tarkastuseläinlääkärin asema laitoksessa koetaan helposti vain asiantuntija- ja neuvovaluonteiseksi. Myös tarkastuseläinlääkäreiden asenteet kaipaavat tuuletusta: mikäli viranomaisvalvontaa suorittavan viranhaltijan mielestä hänen ”ei kuulu koskaan” käyttää pakkokeinoja tai ”pakkokeinot eivät kuulu tarkastuseläinlääkärille”, voidaan vakavasti kyseenalaistaa valvonnan tehokkuus ja vaatimuksenmukaisuus myös teurastamojen ja lihavalmistelaitosten valvonnassa. Valvonnan ja siihen tarvittaessa kuuluvien pakkokeinojen profiiliin nostamiseksi tarvittaisiin koulutusta ja avointa tiedottamista sekä viranhaltijoille että valvottaville laitoksille. Kansallinen yhtenäisyys esimerkiksi aluemallien muodossa helpottaisi myös tarkastuseläinlääkärin valvontatehtävien suorittamista tarpeen tullen pakkokeinoja käyttäen. Erityisesti tarkastuseläinlääkäreiden ja aluejohtajien koulutuksessa tulisi painottaa tarkastuseläinlääkärin vastuuta ja velvollisuuksia lainsäädännön vaatimusten toteutumisen valvonnassa asiantuntijatehtävien rinnalla.

⁵⁷³ www.sverigeslivsmedelsverket.se

⁵⁷⁴ Smiley-merkissä hymy kertoo valvonnan tuloksen olevan myönteinen, väärinpäin oleva suu taas valvonnassa havaituista epäkohdista. ks. www.uk.foedevarestyrelsen.dk

Suomalaista virkamieskoneistoa ja hallintotapaa on kritisoitu mm. ”niukkasanaiseksi, karunlaiseksi ja hieman saamattomaksi” sekä virkamiehiä ”sisäänpäin suuntautuneiksi, kuuliaisiksi, varovaisiksi ja passiivisiksi”.⁵⁷⁵ Ympäristöterveydenhuollon viranomaistoimintaa ja valvontaa tutkiessa ei voi välttyä ajoittain yhtymästä näihin kuvauksiin. Valvontakulttuuriamme leimaa vielä pitkälti ”salassapitoperiaate”, jonka mukaan valvontaan liittyvät asiat ja toimenpiteet eivät ole julkisia. Vaarana on kuitenkin jo aiemmin esitetty Takalan ja Konstarin kuvaus salassa pidettävien tietojen avulla tapahtuvasta ”salaisesta” valvonnasta, jossa syntyy mahdollisuus jopa sille, että sekä viranomaiset että valvottavat toimivat yleistä etua vastaan.⁵⁷⁶ Samoin muodostuu käsityksiä Harisalón esittämästä kahdenlaisesta valvonnasta.⁵⁷⁷

Elintarvike- ja ympäristöterveys ja –turvallisuus ovat kuitenkin ensisijaisesti kaikkien yhteisiä asioita. Liiallinen passiivisuus valvonnassa ja valvonnan julkisuudessa voi kääntyä valvovaa viranomaista vastaan. Kuluttajien luottamus elintarvikevalvonnan ja –turvallisuuden tasoon Suomessa voisi jopa lisääntyä, mikäli valvonnan tehokkuudesta kertovat toimenpiteet tuotaisiin julkisuuteen. Ympäristöterveydenhuollon valvonnan profiilin nostaminen valvonnan tehokkuuden avulla on yhteinen etu sekä valvojille että kuluttajille. Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle elintarviketurvallisuudesta todetaan, että suomalaisillekin kuluttajille turvallisuuden takeita ovat toimivat lait ja sääntelyjärjestelmät siitä huolimatta, että ne ovat arjessa pitkälti näkymättömiä. Suomalaiset pitävät tärkeinä tiukkoja hygieniasäädöksiä, myyntipaikkojen säännöllisiä tarkastuksia, tuotetietoja, EU:n turvallisuussäädöksiä ja elinkeinon omavalvontajärjestelmiä.⁵⁷⁸

Rakennusvalvonta-alan ammattilehdessä ”Rakennusvalvonnassa” on toistuvasti käsitelty pakkokeinomenettelyihin liittyviä oikeusturvanäkökohtia. Mm. kuulemisen tärkeyttä on korostettu erilaisissa hallintopakkoa käsittelevissä artikkeleissa. Artikkeleissa on annettu käytännön neuvoja ja jopa valmiita malleja kuulemisen suorittamisesta ja uhkasakon käytöstä rakennusvalvonta-asioissa sekä hallintomenettelylain huomioimisesta pakkokeinoja käytettäessä.⁵⁷⁹

Ympäristöterveydenhuollon alan lehdissä (Elintarvike ja terveys, Ympäristö ja terveys ja Suomen Eläinlääkärilehti) ei ole vuosina 1995-2006 käsitelty lainkaan pakkokeinomenettelyä tai siihen liittyviä käytännön ongelmia

⁵⁷⁵ Temmes, teoksessa Kokemuksia ja näkemyksiä Euroopan integraation vaikutuksista julkiseen hallintoon. s. 110

⁵⁷⁶ Ks. s. 128

⁵⁷⁷ Ks. s. 186

⁵⁷⁸ Ks. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle elintarviketurvallisuudesta s. 26

⁵⁷⁹ RV 2/1968 s. 15, RV 3/1979 s. 4, 6, RV 2/1983 s. 7-8, RV 3/1987 s. 19 ja RV 3/1991 s. 29

ympäristöterveydenhuollossa.⁵⁸⁰ Tämäkin kertoo osaltaan tämän hetken valvontakulttuurista ympäristöterveydenhuollossa: muihin valvoviin aloihin verrattuna ympäristöterveydenhuollossa pakkokeinot ovat huomattavasti vähäisemmässä määrin esillä.

Eräänä keinona valvonnan tehostamiseksi voisi toimia jo aiemmin esitetty mahdollisuus taloudelliseen sanktioon osana valvontaa. Monissa maissa käytössä oleva valvojan mahdollisuus antaa rikesakkotyypinen sanktio valvonnan yhteydessä voisi Suomessakin osoittautua merkittäväksi keinoksi tehostaa valvontaa, elintarviketurvallisuutta ja terveyshaittojen poistamista. Vaihtoehtoisesti sanktio voitaisiin toteuttaa valvonnan maksullisuuden yhteydessä niin, että havaittua epäkohtaa seuraisi aina hallinnollinen toimenpide, josta laskutetaan erikseen. Näin hallinnollisen pakkokeinon tehosteeksi saataisiin myös välitön taloudellinen seuraamus ilman pitkäkestoista uhkasakkomenettelyä.

Ehdotankin rikesakkotyypisen menettelyn käyttöönottoa ympäristöterveydenhuollon valvonnassa. Vaihtoehtoisena menettelynä ehdotan kuntien maksutaksojen kirjoittamista muotoon, joka mahdollistaa taloudellisen seuraamuksen välittömästi, mikäli havaittuja epäkohtia ei korjata normaalin valvonnan yhteydessä. Samoin Elintarviketurvallisuusviraston valvonnassa olevien teurastamojen ja lihankäsittelylaitosten valvontamaksuja tulisi muuttaa niin, että valvonnassa havaitut epäkohdat ja erityisesti hallinnollisten pakkokeinojen käytön tarve nostaisi valvontamaksuja välittömästi. Menettelyn myötä hallintopakon merkitys myös taloudellisena ohjauskeinona lisääntyisi.

3. Tutkimuksen ja tulosten validiteetin ja yleistettävyyden pohdintaa

Tutkimuksessa käytetty monitieteellinen lähestymistapa asettaa monenlaisia vaatimuksia. Monitieteellinen tutkimusasetelma jo itsessään on altis kritiikille. Tällaisessa lähestymistavassa voidaan epäillä, pystytäänkö kaikkiin tieteenaloihin syventymään riittävästi. Samoin käytetty menetelmien triangulaatio voidaan kyseenalaistaa erityisesti menetelmien riittävän hallinnan ja tutkijan asiantuntemuksen osalta.

Tässä tutkimuksessa suurin kritiikki voidaankin kohdistaa juuri näihin tekijöihin. Oikeustieteen, hallintotieteen ja sosiologian jatko-opinnoista huolimatta

⁵⁸⁰ Suomen Eläinlääkäriliitto, Tapio Välikylä, Ympäristö ja terveys-lehden päätoimittaja, sähköpostitiedonanto

eläinlääketieteellinen pohjakoulutus ei anna kovinkaan laajaa pohjaa oikeudelliselle analyysille. Tutkijan pätevyys on siis ratkaiseva tutkimuksen onnistumisen kannalta.

Tutkimustyön edetessä näkökulma eri tieteenaloihin on muuttunut ja laajentunut jatkuvana prosessina. Eri tieteenalojen kirjallisuuteen perehtyminen on auttanut muodostamaan yleiskuvaa tutkittavien ongelmien käsittelystä eri tieteenaloilla. Kuitenkin menetelmät jäävät paikoin pinnallisiksi ja lähestymistapa kevyeksi. Erityisesti oikeustieteen eri suuntausten osalta voidaan todeta näin käyneen tässäkin tutkimuksessa. Kuitenkin triangulaation osana toimiessaan eri tieteenalojen menetelmät ja lähestymistavat ovat tukeneet toisiaan ja näin on saavutettu riittävän kattava lähestymistapa eri osa-alueille.

Tutkimuksessa käytetty aineisto on laaja. Teoreettista aineistoa on kerätty yhteensä kymmenen vuoden ajalta huomioiden kaikki ympäristöterveydenhuollon osa-alueet. Aineistoon on sisällytetty myös runsaasti alaan liittyvää virallisaineistoa, tilastotietoa ja muuta aineistoa sekä kirjallisuutta mahdollisimman laajan kokonaiskuvan saamiseksi. Kuitenkin voidaan todeta, että ympäristöterveydenhuollon alalta kirjallisuutta tai tutkimustuloksia nimenomaan tämän tutkimuksen viitekehyksestä katsottuna ei ole ollut käytettävissä. Myös oikeuskäytäntö ja –aineisto on verraten niukkaa. Tämän vuoksi mukaan on otettu myös joitain muiden alojen oikeustapauksia tutkimusaineiston ulkopuolisina tapauksina.

Kerätty empirinen aineisto osoittautui riittävän laajaksi. Kunnista ja valtion virkamiehiltä kerättyjen hallintopäätösten osalta voidaan sanoa aineiston saturaation toteutuneen.⁵⁸¹ Kerätty aineisto kuvaa riittävästi viranhaltijoiden toimintaa ja tulos voidaan yleistää valtakunnallisesti kuvaamaan ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden menettelytapoja.

Kyselytutkimuksen osalta voidaan kritisoida osallistujien alhaista lukumäärää. Samoin voidaan kysymysten rakenteeseen kohdistaa kritiikkiä. Kysymysten muoto, jossa on yhdistetty strukturoituja ja avoimia kysymyksiä ei ole toimivin vaihtoehto tulosten analysoinnin kannalta.

Kyselytutkimuksen tarkoitus oli tuoda tutkimukseen mukaan syventävä, kvalitatiivinen osuus. Tämän vuoksi päädyttiin ottamaan mukaan vain harkinnanvarainen näyte, jossa ei pyritäkään tilastolliseen otantaan. Kvalitatiivisen analysoinnin (sisällön erittely ja grounded theory-tyyppinen kategorisointi) osalta aineisto oli riittävä, mutta tilastollisen analyysin mahdollisuudet olivat melko rajalliset.

⁵⁸¹ Saturaation jälkeen ei enää uudella aineistolla saada uutta, merkittävää tietoa, joten aineiston kerääminen voidaan lopettaa. Ks. s. 33

Aineiston pohjalta rakennetut kvalitatiivisen tutkimuksen luokittelumallit ovat riittävän tarkat ja kuvaavat viranhaltijoiden suhtautumista ja asenteita pakkokeinoihin. Näiltä osin kvalitatiiviset tulokset ovat yleistettävissä. Kvantitatiivisen analyysin osalta tilastollinen merkitsevyys saavutettiin vain muutamassa analyysin kohteessa kyselytutkimuksessa. Hallintopäätösten osalta tilastollista merkitsevyyttä löytyi eri tutkimusaineistojen välillä ja näiltä osin tulokset ovat myös riittävästi yleistettävissä.

Laadullisen aineiston analyysin tarkoitus on luoda aineistoon selkeyttä ja siten tuottaa uutta tietoa tutkittavasta asiasta. Siksi onkin tärkeää, että analysoitava aineisto muodostaa tietyllä tavalla ehyen kokonaisuuden. Tämä on mielestäni toteutunut tutkimuksessa; kaikki aineistot yhdessä muodostavat selkeän, yhtenäisen kokonaisuuden, jonka avulla tutkimusongelmaa on voitu tarkastella riittävän monelta eri taholta ja näin muodostaa yhtenäinen kokonaisuus myös tulosten osalta.

Tutkimuksen tarkoituksena oli sekä teoreettista että empiiristä aineistoa yhdistelemällä rakentaa malli kuvaamaan hyvän hallinnon toteutumisesta pakkokeinomenettelyssä ja sen vaikutuksista valvontaan ja terveyshaittoihin. Tämä tehtävä on myös pystytty toteuttamaan: tutkimusongelmaa kuvaamaan on luotu neljä eri mallia, jotka ovat kiinteässä suhteessa toisiinsa ja kuvaavat hyvän hallinnon toteutumista pakkokeinomenettelyssä ja sen vaikutuksia pakkokeinomenettelyyn, valvontaan ja terveyshaittojen poistamiseen.

Tutkimuksen merkitys eläinlääketieteelle

Ympäristöterveydenhuoltoa koskevaa tutkimusta on varsin vähän. Tämä tutkimus on ensimmäinen, jossa tarkastellaan ympäristöterveydenhuollon valvontaa ja pakkokeinomenettelyä erityisesti hyvän hallinnon kannalta. Oikeuskäytäntöä tai virkaeläinlääkäreiden tekemiä pakkokeinopäätöksiä ei ole aikaisemmin kartoitettu ympäristöterveydenhuollon alalta. Tutkimus on siis tuottanut uutta, merkittävää tietoa ympäristöterveydenhuollon alalle.

Tutkimuksen lähestymistapa myös laajentaa eläinlääketieteessä käytettyjä tutkimustapoja ja –metodeja yhteiskuntatieteelliseen suuntaan. Kuten jo tutkimuksen alussa todettiin, ympäristöterveydenhuolto jakautuu sekä luonnontieteellisesti että yhteiskuntatieteellisesti painottuneisiin osa-alueisiin. Toivon tutkimuksen saavan jatkoa monista muista, joissa sekä virkaeläinlääkäreiden että kuntalaisten kannalta merkittävää ympäristöterveydenhuollon hallintoa tarkastellaan monin eri tavoin.

4. Jatkotutkimuksen tarpeesta

Tutkimuksen aikana nousi esiin useita osa-alueita, jotka vaatisivat tutkimusta. Näihin ei kuitenkaan tässä tutkimuksessa ollut mahdollista paneutua, joten esitän osa-alueet tässä jatkotutkimustarpeina.

Tutkimuksessa käsitelty elintarvikelainsäädännön muutos on ollut voimassa vasta varsin lyhyen aikaa. Kyselytutkimuksen tuloksista kävi selvästi ilmi, että suurin osa viranhaltijoista ei vielä tutkimusajankohtana ollut perehtynyt riittävästi uuteen lainsäädäntöön. Lainsäädännön muutos ei vielä myöskään kaikkien osalta ollut ehtinyt vaikuttaa pakkokeinokäytäntöihin.

Samoin lainsäädännön muutos ei vielä näkynyt hallinto-oikeuksien ratkaisuisissa. Tutkimusajankohtana ei vielä oltu käsitelty yhtään uuden elintarvikelain mukaista valitusta hallinto-oikeuksissa. Uuden elintarvikelain vaikutuksia viranhaltijoiden asenteisiin, pakkokeinokäytäntöihin ja oikeuskäytäntöön olisi siis tarpeellista selvittää vielä jatkossa, jolloin muutoksen vaikutukset ovat selvemmin nähtävissä.

Kyselytutkimuksen osalta mielenkiintoista olisi ollut selvittää vielä syvällisemmin viranhaltijoiden asenteiden ja mielipiteiden taustoja. Tämän olisi voinut toteuttaa järjestämällä esimerkiksi kvalitatiivisessa tutkimuksessa usein käytetyn yhteisen haastattelutilaisuuden, jossa osallistujat myös keskustelevat keskenään tutkimusaiheesta. Samoin kyselytutkimus olisi hyvä toteuttaa kvantitatiivisella lähestymistavalla, jolloin voitaisiin etsiä eri tekijöiden välisiä yhteyksiä esimerkiksi faktorianalyysin avulla.

Oikeussosiologian kannalta mielenkiintoista ja käytännön kannalta hyödyllistä olisi myös selvittää, miten päätösten kohteena olevat toimijat kokevat oikeusturvansa toteutuvan ja miten he ovat kokeneet viranhaltijoiden ja oikeuksien ratkaisut. Kokevatko toimijat tulevansa kohdelluiksi yhdenvertaisesti, vai onko havaittavissa Harisalon esittämää kahdenlaista valvontaa? Entä kansalaiset, kuntalaiset, kuluttajat? Miten he kokevat perusoikeuksiensa toteutuvan erityisesti julkista valtaa edustavan ympäristöterveydenhuollon viranomaisten taholta? Vaikuttaako yleinen mielipide tai toimijoiden kokemukset päätöksentekoon ja pakkokeinojen käyttöön?

Oikeusvertailun näkökulmasta taas Pohjoismaiden oikeuskäytäntöjen vertailu pakkokeinomenettelyn osalta antaisi ensiarvoisen tärkeää tietoa ja vertailupohjaa Suomen käytäntöön verrattuna.

LÄHTEET

Aarnio, Aulis: Lain ja kohtuuden tähden. Juva 1986

Aarnio, Aulis: Laki, teko ja tavoite. Tutkimus tavoitteellisuudesta lain tulkinnassa ja sen soveltamisessa. Forssan Kirjapaino Oy, Forssa 1975.

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Juridica, Helsinki 1982

Ahvenainen, Taisto, Räty, Tapio: Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnassa. Suomen Kuntaliitto Helsinki 1999

Alasuutari, Pertti: Laadullinen tutkimus. Vastapaino Tampere 1994

Alasuutari, Pertti: Erinomaista rakas Watson. Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Kustannusosakeyhtiö Hanki ja Jää, Helsinki 1989

Alkula, Tapani, Pöntinen, Seppo, Ylöstalo, Pekka: Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. WSOY, Juva 1994.

Aristoteles: Nikomakhoksen etiikka. Gaudeamus, Tampere 2005

Asumisterveysopas. Asuntojen terveydelliset olosuhteet. Toim. Aurola, Risto ja Välikylä, Tapio. Ympäristö- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Vammalan kirjapaino, Pori 1997.

Bruun, Niklas, Mäenpää, Olli, Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. WSOY, Juva 1995.

Doyle, Alan & Carney, Tom: Precautionary and Prevention: Giving Effect to Article 130 r Without Direct Effect. European Environmental Law Review. February 1999 s.44-47

Ehdotus periaatepäätökseksi elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Perustelumuuisto 10.4.2003

Elintarvikelaki 361/1995

Elintarvikelaki 23/2006

Elintarviketurvallisuusviraston Eviran elintarvikelain mukainen valvontasuunnitelma vuodelle 2007. Dnro 764/901/2007

Elintarviketurvallisuusviraston tarkastuseläinlääkärin työjärjestys. Ohje Dnro 2712/001/2006

Eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetun lain 28 – 38 §:n mukaiset toimenpiteet (pakkokeino-ohje). Elintarvikeviraston ohje 146/41/01

Eläinsuojelulaki 247/1996

Encyclopaedia iuridica fennica I. Varallisuus- ja yritysoikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu C-sarja n:o 24. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1994

Encyclopaedia iuridica fennica II. Maa-, vesi- ja ympäristöoikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu C-sarja n:o 25. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1995

Ervasti, Kaijus: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998

Eskola, Antti: Sosiologian tutkimusmenetelmät 2. WSOY Porvoo 1971

Eskola, Jari, Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Osuuskunta Vastapaino. Tampere 1998

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) Nro 882/2004 rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta. EU:n virallinen lehti nro L 191 28/05/2004 s. 1-52

Euroopan unionin perusoikeuskirja. EU:n virallinen lehti nro C 364/1, 18/12/2000 s. 1 – 22

Forsius, Arno: Lahden kaupungin terveydenhoidon valvonta 1906-1985, Osa 1. Suomen Lääkärilehti 1989:25:2508

Grönfors, Martti: Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät. WSOY Juva 1985

Hallberg, Pekka: Korkein hallinto-oikeus 2000-luvulle. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 70 vuotta. Vammala 1998

Hallberg, Pekka, Ignatius, Pirkko, Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari Oy, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1997

Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Scheinin Martin, Tuori, Kaarlo, Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSOY Lakitieto Oy Juva 1999

Hallintolaki 434/2003

Hallintolainkäyttölaki 586/1996

Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi ja laiksi Elintarvikevirastosta annetun lain 3 §:n kumoamisesta HE 325/1994

Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta. HE 53/2005

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta HE 206/1996

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 30/1998

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallintomuodoksi HE 1/1998

Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi HE 84/1999

Harisalo, Risto: Euroopan Unioni elintarvikealan sääntelijänä: yritysjohtajien näkökulma julkiseen sääntelyyn. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos jäljennepalvelu, Tampere 1997

Harjula, Heikki, Laakso, Riitta: Kunnan hallintomenettely. Oy Edita Ab Helsinki 2000

Harjula, Heikki, Prättälä, Kai: Kuntalaki – tausta ja tulkinnot. Kauppakaari Oy, Lakimiesliiton kustannus Gummerus Kirjapaino Jyväskylä 1998

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edilex Libri. Edita Prima Oy Helsinki 2004

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Edilex. Edita Prima Oy, Helsinki 2003.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Edita Oy, Helsinki 2001

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edilex Libri. Edita Prima Oy, Helsinki 2006

Heuru, Kauko, Mennola, Erkki, Ryytänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2001

Hiironniemi, Silja: Tuloksellisuuden arviointi. Käsikirja kunnallisille työpaikoille. Suomen Kaupunkiliitto. Gummerus Kirjapaino Oy Jyväskylä 1992

Hirsjärvi, Sirkka, Hurme, Helena: Teemahaastattelu. Yliopistopaino Helsinki 1991.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko, Sajavaara, Paula: Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005.

Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1991

Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeuden perusteet. Forum Iuris, Hakapaino Oy, Helsinki 2004.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum, Helsinki 2004

Holopainen, Martti, Pulkkinen, Pekka: Tilastolliset menetelmät. Perusteet. Weilin+Göös, Porvoo 1996

<http://www.uk.foedevarestyrelsen.dk/Inspection/forside.htm>. The Danish Food and Animal Inspection

<http://www.slv.se>. Svenska Livsmedelsverket

http://www.who.int/topics/environmental_health/en/

Hurskainen Aimo: Hallintopäätöksen perusteleminen. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. Joensuun yliopistopaino 2003

Husa, Jaakko: Johdatus oikeusvertailuun. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus Helsinki 1998

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Finnpublishers Oy. Gummerus Kirjapaino Jyväskylä 1995

Husa, Jaakko, Mutanen Anu, Pohjolainen Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus. Gummerus Kirjapaino Saarijärvi 2001.

Husa, Jaakko, Pohjolainen, Teuvo : Julkishallinnon oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Talentum Media Oy, Helsinki 2002

Hynninen, Asko: Periaatteessa julkista. Julkisuusperiaatteen käytäntö EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 1999

Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. WSOY Lakitieto Oy Porvoo 1997.

Jalonen, Harri: Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tampereen teknillinen yliopisto, julkaisu 693, Tampere 2007. <http://webhotel.tut.fi/library/tutdiss/pdf/jalonen.pdf>

Jukarainen, Heikki: Asianosaisten määrittäminen rakennuslainsäädännössä. Rakennusvalvontautiset 3/1985 s. 10-13.

Jukarainen, Heikki: Velvoitteiden siirtyminen hallintopakkoasioissa. Rakennusvalvonta 3/1987 s. 18-21.

Jukarainen, Heikki: Uhkasakkolaki rakennuslautakunnassa. Rakennusvalvonta 3/1991 s. 26-29.

Jyrinki, Erkki: Kysely ja haastattelu tutkimuksessa. Oy Gaudeamus Ab Hämeenlinna 1976

Järvinen, Pertti, Järvinen, Annikki: Tutkimustyön metodeista. Opinpajan kirja, Tampere 2004

Kansanterveyslaki 66/1972

Kantola, Anu, Kautto, Mikko: Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla. Edita Prima Oy, Helsinki 2002

Karppinen, Sirpa, Suontama, Leena, Sario, Kirsi: Kuntien elintarvikevalvontasuunnitelmat 2005. Arviointi Etelä-Suomen läänissä. Etelä-Suomen Lääninhallituksen julkaisuja 96/2005

Kavonius, Petter: Oikeusperiaatekin velvoittaa! Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 1 Gummerus kirjapaino Oy Saarijärvi 2001

Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi. WSOY, Helsinki 1968

Kinnunen, Merja, Löytty, Olli: Tieteellinen kirjoittaminen. Vastapaino, Tampere 2002

Klami, Hannu Tapani: Johdatus oikeustieteelliseen analyysiin. Turun Kauppa korkeakoulun julkaisuja. Turku 1973

Klami, Hannu Tapani: Johdatus oikeustieteen metodologiaan. Eri oikeudenalojen keskeisiä tutkimusongelmia. Turun yliopiston offsetpaino Turku 1980.

Komission kertomus eurooppalaisesta hallintotavasta. Raportti eurooppalaisesta hallintotavasta. KOM/2001/0428 lopull. EU:n virallinen lehti nro C 287, 12.10.2001, s. 1—29

Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 139. Vammalan kirjapaino oy Vammala 1979

Koskinen, Heli, Virta, Päivi: Oikeudellisen tiedon lähteitä. Lakimiesliiton kustannus Gummerus Kirjapaino Oy Jyväskylä 1996

Koskinen, Tiina: Kosteus- ja homevauriot ja niiden korjaaminen. Kauppakaari, Helsinki 2001

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton kustannus Helsinki 1999

Kuntalaki 365/1995

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2000

Kuusiniemi, Kari, Majamaa, Vesa, Vihervuori, Pekka: Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Business Books, Tietosanoma Oy, Juva 1998

Kylmälä, Jouko: Rakennus- ja ympäristövalvonnan pakkokeinot tehokkuuskysymyksen edessä. Teoksessa Rakentaminen, maankäyttö ja kaavoitus. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 51. Lakimiesliiton kustannus Helsinki 1988

Laakso, Tero, Leppänen, Tanja, Määttä, Tapio: Metsärikollisuus empiirisen oikeustutkimuksen kohteena. Defensor Legis N:o 4 2003. Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja. Ympäristöoikeuden teemanumero

Laakso, Seppo: Oikeussäännöistä ja niiden soveltamisesta erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1987

Laamanen, Elina, Aronen, Kauko: Kokeilusta seudullisiin yksiköihin. Ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistoimintakokeilun (YTAKE) II vaiheen arviointi. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2006

Lahopuu, hyönteistuhot ja oikeudellinen sääntely – tutkimusretki oikeuden ja ekologian rajaseudulla. Ympäristöjuridiikka 2-3/2003 s. 63-118. Suomen Ympäristöoikeuden seura ry Hakapaino Oy Helsinki 2003

Laki Elintarviketurvallisuusvirastosta 25/2006

Laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta 1195/1996

Laki terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 322/1987

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999

Leppinen, Mika: Eläinlääkärin oikeusturva eläinsuojelukysymyksissä. Suomen Eläinlääkärilehti 9/112/2006 s. 460-462

Lindfors, Heidi (toim.): Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004.

Lopullinen raportti Suomeen 20.-31.maaliskuuta 2006 tehdystä tarkastusmatkasta, jonka aiheena oli eläinperäisten elintarvikkeiden, erityisesti lihan, maidon sekä liha- ja maitotuotteiden turvallisuutta ja eläinten hyvinvointia teurastus- tai lopettamishetkellä koskevan virallisen valvonnan arvioiminen. Euroopan komissio, terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto. Linja F-elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto. DG(Sanco)/8170/2006-MR-Lopullinen. FVO 30/10/06-58159.

Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalveluiden tilasta 2006. Lääninhallitusten suorittama toimialansa peruspalveluiden arviointi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 31/2007

Maa- ja metsätalousministeriö: Terveysuojelulain, elintarvikelain ja hygienialain mukaiset pakkokeinot. MMM:n julkaisu. Pakkokeinoseminaari 1998.

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968.

Merikoski, Veli, Vilkkonen, Eero: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 80 WSOY Juva 1983

Metsämuuronen, Jari: Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja 4. International Methelp, Jaabes OÜ, Võru, Viro 2000

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Prima Oy, Helsinki 2003

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Werner Söderström Lakitieto Oy, Porvoo 2000

Mäenpää Olli: Hallintoprosessioikeus. WSOYpro. Helsinki 2005

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Hakapaino Oy, Helsinki 2000

Mäkinen, Eija: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Finnpublishers Oy Gummerus Kirjapaino Jyväskylä 2000

Mäkinen, Eija: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Finnpublishers Oy. Tampereen yliopistopaino Juvenes Print Oy, Tampere 2004

Määttä, Tapio: Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Joensuun yliopisto 2004.

Niiniluoto, Ilkka: Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus. Otava, Keuruu 1997

Nummenmaa, Tapio, Konttinen, Raimo, Kuusinen, Jorma, Leskinen, Esko: Tutkimusaineiston analyysi. WSOY Porvoo 1997

Oulasvirta, Lasse, Brännkärr, Christer: Toimiva kunta. Kuntakoulutus Oy. Tummaavuoren Kirjapaino Oy Vantaa 2001

Oulasvirta, Lasse: Kuinka kunta toimii. Kuntakoulutus Oy. Gummerus Kirjapaino Oy 1996. Ympäristö-tieto Ky, Jyväskylä 1993

Palokangas, Risto, Tarukannel, Veijo, Nuuja, Ismo: Uusi ympäristönsuojelun hallinto ja lainsäädäntö.

Paunonen Marita, Vehviläinen-Julkunen Katri: Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. WSOY Juva 1997

Perustuslakivaliokunnan lausunto 43/1998vp. Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2002vp valkoisesta kirjasta eurooppalaiseksi hallintotavaksi.

Pesonen, Niilo: Terveiden puolesta – sairautta vastaan. Terveiden- ja sairaanhoito Suomessa 1800- ja 1900-luvulla. WSOY, Porvoo 1980

Pietilä, Veikko: Sisällön erittely. Oy Gaudeamus Ab Helsinki 1973

Platon: Valtio. Otava, Keuruu 2007

Pohjolainen, Teuvo: Eettiset säännöt virkatoimen ohjaajina. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1986 s. 132 – 144

Poutiainen-Lindfors, Ulla, Karuvaara, Matti: Ympäristöterveydenhuollon seutuyhteistyö. Yhteenveto lääninhallitusten selvityksistä 2005.

Poutiainen-Lindfors, Ulla: Kunnallisen elintarvikevalvonnan riittävyyden arviointi 2004. Elintarvikevirasto 4/2006

Poutiainen-Lindfors, Ulla: Kunnallisen elintarvikevalvonnan riittävyyden arviointi 2005. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Eviran julkaisuja 10/2007.

Pääesikunnan huolto-osasto PAK XX:CC Elintarvikevalvonta Puolustusvoimissa luonnos 23.8.2006

Rajala, Ossi: Vain osa ympäristöön liittyvistä rikoksista tulee poliisin tietoon. Artikkelit Turun Sanomat. Kotimaa 11.9.2006

Recommended International Code of Practice – General Principles of Food Hygiene. Codex Alimentarius Vol 1A CAC/RCP 1 Rev. 4, 2003.

Rikoslaki 39/1889

Ross, Alf: Miksi demokratia? Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 1951

Ryynänen, Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1991

Saloheimo, Jorma: Ehdotus laiksi pakkokeinomenettelystä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985.

Salminen, Ari: Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Edita Prima Oy, Helsinki 2004

Salminen, Ari, Kuoppala, Kari: Julkisvalta, byrokratia, organisaatio. Otava, Helsinki 1985

Saraviita, Ilkka: Hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki hallinto-oikeudellisten oikeustapausten ratkaisemisessa. Oikeustapausten ratkaisemista opetustilanteessa ja hallinto-oikeuden tentissä silmällä pitäen laadittu opas. Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta. Lapin yliopistopaino Rovaniemi 2004

Schiestl, Ritva: Oikeusturvasta rakennusvalvonnan pakkokeinomenettelyssä. Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia I 1999. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 32. Hakapaino Oy Helsinki 1999.

Sinkkonen, Sirkka, Kinnunen, Juha: Terveystieteiden eriytymisprosessi, terveyshallintotieteen identiteetti ja suhde lähitieteisiin. Hoitotiede Vol. 11, no 6/99 s. 311-324

Sneck, Timo: Kaupunkipalvelututkimus, osa 2. Suomen Kaupunkiliitto 1985.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Työnjako ja lainsäädäntö ympäristöterveydenhuollossa. WWW-dokumentti. <http://stm.teamware.com/Resource.phx/vastt/tervh/thymp/tyonjako.htm>

Sosiaali- ja terveysministeriö: Ympäristöterveydenhuollon toimintaedellytykset. Loppuraportti. Selvityksiä 2001:10.

SPSS 14.0 Data Validation. SPSS Finland Oy. <http://www.spss.fi>

Suomalaisen oikeusajattelun perusteista. Esitutkimushanke. Turun yliopisto 1982.

Suomen perustuslaki 731/1999

Svensk författningssamling: Livsmedelslag (SFS 2006:804)

Svenska Livsmedelsverket: Sanktioner inom livsmedelslagstifningen. www-dokumentti

Sveriges Riksdag, justitiedepartementet L6: Förvaltningslag (SFS 1986:223)

Sveriges Riksdag, justitiedepartementet L6: Lag om viten (SFS 1985:206)

Syrjäläinen, Eija, Eronen, Ari, Värri Veli-Matti: Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampereen Yliopistopaino Juvenes Print, Tampere 2007

Syrjälä, Leena, Ahonen, Sirkka, Syrjäläinen, Eija, Saari, Seppo: Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Kirjayhtymä Oy, Helsinki 1995

Sääski, Kaija, Vornanen, Jouni, Asikainen, Jaakko: Yhteiskunta ja hallinto. Weilin+Göös, Porvoo 1995

Takala, Jukka-Pekka, Konstari, Timo: Mikä Suomessa salaista. Salaisen ja julkisen rajat. WSOY Juva 1982

Tarukannel, Veijo: Terveystieteellinen sijoituslupa. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 284. Tampere 1990

Tarukannel, Veijo, Jukarainen, Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 1999

Temmes, Markku: Euroopan unionin vaikutukset Suomen hallintoon – askel tuntemattomaan vai tuttuun eurooppalaisuuteen. Teoksessa Euroopan unioni ja julkinen hallinto. Kokemuksia ja näkemyksiä Euroopan integraation vaikutuksista julkiseen hallintoon. Hallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus, Helsinki 1994.

Terveystieteelliselaki 469/1965

Terveystietesuojelulasetus 1280/1994

Terveystietesuojelulasaki 763/1994

Terveystietesuojelulasaki syyte Forssan homekoulun valvonnasta. Artikkelit Turun Sanomissa 15.9.2006

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsingin yliopiston verkkojulkaisu 1998.

Tolonen, Hannu: Oikeus ja sen tulkinnat. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy Porvoo 1997

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto Oy Tummavuoren kirjapaino Vantaa 2000

Tuori, Kaarlo: Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. Lakimies 4/1999 97. vuosikerta s. 530-540

Tähti, Aarre: Oikeudellisilla periaatteilla argumentoimisen erityispiirteitä. Lakimies 4/1999 Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 97. vuosikerta s. 553-564

Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 205 Gummerus kirjapaino Oy Jyväskylä 1995

Uhkasakkolaki 1113/1990

Uotila, Jaakko: Näkökohtia tehokkuudesta, riittävydestä ja oikeusturvasta. LM 1960 s. 806-823

Uotila, Jaakko: Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 67. Vammalan kirjapaino Oy Vammala 1963.

Valkoinen kirja: Eurooppalainen hallintotapa. KOM (2001) 428, 25.7.2001. www-dokumentti. http://europa.eu/documents/com/white_papers/index_fi.htm

Valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma 2007. Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran julkisuja 2/2007. Multiprint Helsinki 2007

Valtioneuvoston periaatepäättös elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Maa- ja metsätalousministeriö. Periaatepäättös 30.10.2003

Valtioneuvoston periaatepäättös 30.10.2003 annetun elintarvikevalvonnan kehittämistä koskevan periaatepäätöksen muuttamisesta. Maa- ja metsätalousministeriö. Periaatepäättös 1.3.2007

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle elintarviketurvallisuudesta. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 13/2006

Valtion säädöstietopankki Finlex <http://www.finlex.fi>

Valtion virkamieslaki 750/1994

Varto, Juha: Tutkimuksen metodologia. Kirjayhtymä Oy, Helsinki 1992

Ympäristönsuojelulainsäädäntö 2006. Toim. Hannu Ranta. Talentum Media Oy, Helsinki 2006

Ympäristönsuojelulaki 86/2000

HAKEMISTO

A

aineiston koodaus; 99
alkio; 97
alueellinen yhdenvertaisuus; 161
aluejohtaja; 162
Aristoteles; 114, 296
asianmukaisuus; 165, 175
audi alteram partem; 132

D

delegointi; 82, 103, 107, 108, 167, 168, 185, 284
derogointisäännöt; 57

E

ehdoton menettelyvirhe; 133, 136, 184, 193, 214
elinkeinonvapaus; 255
elintarvikehuoneisto; 242
elintarvikehygieniarikkomus; 207
elintarvikelaki (23/2006); 47, 82, 262
elintarvikelaki (361/1995); 45
elintarviketurvallisuuden lisääminen; 190, 198
elintarvikkeen hylkääminen ja palauttaminen; 77
empiirinen voimassaolo; 213
epäyhtenäisyys; 85, 111
EU:n perusoikeuskirja; 173
Euroopan komission tarkastusraportti; 200

G

grounded theory-menetelmä; 32, 99, 104

H

hallinnollinen virhe; 26, 278
hallintolaki; 120
hallinto-oikeuksien ratkaisut; 36, 191
hallintopakko; 5, 25, 35, 51, 52, 56, 61, 65, 94, 110, 119, 128, 182, 187, 203, 328, 329
hallintopäätös; 114, 116, 119, 299
haltuunotto; 42, 85, 91, 141, 243, 246
Harrisalo; 27, 186, 206, 291, 295
harkintavallan alittaminen; 156, 185
harkintavalta; 75, 76, 77, 110, 156, 234, 256
havaintoyksikkö; 97, 105, 181, 273
huolellisuusperiaate; 55
hygienialaki (1195/1996); 67, 218, 323
hyvä hallinto; 113
hyvä tiedonhallintatapa; 164
hyväksynnän ja rekisteröinnin peruuttaminen; 87-89, 248-249
hyvän hallinnon kehikko; 14, 122, 123, 188

hyvän hallinnon periaate; 8, 28, 35, 49, 122, 123, 278

hyvän hallinnon vaikutus ympäristöterveydenhuollon
perusoikeusjännitteeseen; 188
hyvän hallintotavan säännöstö; 174

I

ilmoitus valituskiellosta; 150
indikaattorit; 99

J

johtavat periaatteet; 54, 124
julkisen vallan käyttö; 114
julkisuus; 220, 260
julkisuusolettama; 163
julkisuusperiaate; 119, 125, 127, 128, 129, 162, 163, 164, 165, 233, 288, 302

K

kehotus; 66-74
keskushallinnon rooli; 111, 286
kielto; 66-74, 245-246
kiireellisyys; 134, 135, 235, 261, 263
kotirauha; 255
kuulematta jättäminen; 134, 137, 191-194
kuuleminen; 132-141, 191-194, 220-225, 260
kuulemisen toteuttaminen; 133, 198, 234, 247, 263, 287
kuulemisvirhe; 140, 141, 191, 198, 238
käsittelyn julkisuus; 125-129
käyttökielto; 74-76, 245-246

L

legaliteettiperiaate; 157-158, 288
lihintarkastus; 191-194
liike- ja ammattisalaisuus; 126
luokitusyksikkö; 98
luottamuksensuojaperiaate; 171

M

menettelymuodon väärinkäyttämisen kieltö; 170-171
mittayksikkö; 99

motiivi; 1689
määräys; 66-74, 244-245

N

normien tehokkuus; 6, 29, 84, 207, 210, 212, 213, 215, 285

O

objektiivisuus; 113, 126, 169, 283
objektiviteettiperiaate; 158-160
ohjeet oikaisukeinojen käyttämisestä; 148-150, 231, 262
oikeasuhtaisuus; 165
oikeudellinen todellisuus; 9, 14, 216, 280
oikeudelliset ohjauskeinot; 53
oikeuden syvärakenne; 56, 63, 123-124, 154
oikeuden voimassaolon analyysi; 213
oikeusperiaatteet; 153
oikeusturva; 6, 203
oikeusturvasäännökset; 6, 124
oikeusvarmuuden vaatimus; 171
oikeusvoimavaikutus; 172
omaisuuden sosiaalisen sidonnaisuuden periaate; 193, 254
omaisuudensuoja; 255
omaisuudensuojan rajoitukset; 193
omavalvontavelvoite; 55, 110

P

pakkokeinomenettely; 64, 65, 77, 101, 103, 108, 109, 110, 117, 121, 188, 325
pakkokeinomenettelyn vaikuttavuus; 8, 9, 10, 14, 28, 29, 49, 190, 214, 216, 237, 251, 278, 279, 280, 282
pakkokeinopäätökset; 36
pakkokeinot; 42-43
perusoikeudet; 5, 61, 64, 114, 119, 121, 124, 126, 187, 253, 254, 255, 297
perusoikeuksien rajoitusedellytykset; 76, 127, 268
perusoikeussäännökset; 119, 123
perusteltu epäily; 252, 256, 264
perustuslaki; 5, 61, 118
Platon; 114, 302
prosessuaalinen muutoksenhaku; 141
puolueettomuus; 159, 174
päätöksen perusteleminen; 143-147, 227, 261
päätöksen sisältö; 142-143, 225, 261
päätosehdotuksesta kuuleminen; 139, 222, 226, 236, 249, 263, 264

R

rangaistussäännökset; 92
ratio; 73, 169
rikosilmoitukset; 209

S

sairas byrokratia; 170
salaaminen; 185
saturaatio; 33
selitys; 130
selvittämisvelvollisuus; 129-132
selvityspyyntö; 129-132, 232
seudullistaminen; 27
sisällön erittely; 19, 97, 272, 302
sisältöluokat; 97, 98, 179, 272
smiley-merkit; 290
subjektiivinen tulkintaetuoikeus; 71, 198, 279
suhteellisuus; 85, 126, 165, 174, 204, 234
suhteellisuusperiaate; 165-166
suullinen kuuleminen; 133, 138, 223, 224, 235, 260

T

takaisin veto; 42, 90, 246
taloudelliset ohjauskeinot; 54
tarkastuseläinlääkäri; 51, 108, 191, 257, 258
tarkastuseläinlääkärin asema; 290
tarkoituksenmukaisuusperiaate; 167-168
tarkoitussidonnaisuuden periaate; 168-170
tasapuolisuus; 21, 114, 160, 174, 175, 207
tavallinen tiedoksianto; 151
teettämis- ja keskeyttämishukka; 77-90
teoreettinen saturoiminen; 100
terveellisen elinympäristön turvaaminen; 92, 255
terveyden edistäminen; 41, 63, 64, 92, 188, 255
terveyden vaarantaminen; 207
terveydensuojelu 40-42
terveydensuojelulaki (763/1994); 38, 42, 68, 209, 218, 323
terveydensuojelurikkomus; 207, 208
terveyshaitan riittävä perustelu; 45, 198
terveyshaitta; 43-47
terveyshaittojen estämisen periaate; 55, 63, 110, 124
terveyshaittojen poistaminen; 6, 203, 278
terveyshallintotiede; 33, 34, 35, 303
terveysrikos; 207
terveysvaara; 47-49
terveysvaaratilanne; 134
tiedoksiantovelvollisuus; 151-153
tiedottaminen; 163
tiedottaminen elinkeinonharjoittajan kustannuksella; 90
tilastollinen analyysi; 107
todisteellinen tiedonanto; 151
triangulaatio; 30, 292
tutkintapyyntö; 209

U

uhkasakko; 77-90, 249

V,W

valituskelvottomuus; 150
valitusosoitus; 148-150, 231

valitusperuste; 234
 valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta; 175
 valvonnan maksullisuus; 54, 292
 valvonnan tehokkuus; 8, 26, 28, 29, 49, 190, 197-198, 214, 237, 251, 278, 279, 280, 285, 286
 valvonta-asetus; 187, 207, 211, 288
 VAMU-raportit; 200, 284, 288
 velvoite; 51, 72, 79, 81, 87, 90, 116, 161, 172, 195, 248
 viranomaisen passiivisuus; 10, 201
 viranomaisen toimimattomuus; 76, 171
 virkamiesmoraali; 115
 virkatehtävät; 115
 virkavastuu; 115-117
 virkavelvollisuuden laiminlyönti; 76, 116
 väestön terveyden suojaaminen; 62, 255
 välillinen hallintopakko; 52
 välitön hallintopakko; 51
 välitön terveyshaitta; 89
 välitön terveysvaara; 246

välitön täytäntöönpano; 9, 91-92, 203, 214, 231, 235, 251, 266, 276, 279, 280
 välitön täytäntöönpanokelpoisuus; 5, 91
 välttämättömyys; 85, 89, 165, 241, 246, 248

Y

yhdenmukaisuus; 129, 157, 161, 207, 217, 283
 yhdenvertaisuus; 6, 10, 21, 25, 174, 203, 205, 206, 283, 285, 288
 yhdenvertaisuusperiaate; 160-162
 yleinen etu; 62, 146, 167, 168
 ympäristönsuojelulaki (86/2000); 46
 ympäristöoikeus; 26, 34, 35, 53, 298
 ympäristöterveydenhuollon perusoikeusjännite; 25, 65
 ympäristöterveydenhuolto; 40-42
 ympäristöterveysoikeus; 36
 YTAKE -hanke; 24

LIITE 1

TUTKIMUSAINEISTOLUETTELO

Asiakirjat vuosilta 2002-2005

Tapaus nro	Päätöksen tekijä	Asiakirjan laatu	Päätöksen otsikko
1	Yhtymähallitus	määräys	Elintarvikkeeksi kelpaamattoman tuotteen myyntikiellosta ja hävityksestä päättäminen
2	Yhtymähallitus	päätös	Hygienialain mukaisten määräysten ja kiellon antaminen xx Oy:lle
3	Yhtymähallitus	päätös	Kiinteistön omistajalle annettava terveydensuojelulain 27 §:n mukainen päätös
4	Yhtymähallitus	määräys	TSL:n mukaisen määräyksen ja keskeyttämisuhan asettaminen xx Oy:lle
5	Yhtymähallitus	kielto	Raakamaidon luovuttaminen tuotantotilalta elintarvikkeeksi tai käytettäväksi elintarvikkeen valmistukseen
6	Yhtymähallitus	kielto	TSL:n mukaisen kiellon antaminen kiinteistön omistajalle
7	Yhtymähallitus	kuuleminen	X Oy:n kuuleminen ennen päätöstä määräyksestä ja uhkasakon asettamista
8	Yhtymähallitus	velvoite	Kiinteistöjen puluongelma ja tarvittavat toimenpiteet
9	Yhtymähallitus	oikaisuvaatimus ja valitusosoitus	
10	Yhtymähallitus	velvoite	Kiinteistöjen omistajille annettava velvoittava päätös
11	Yhtymähallitus	määräys	Elintarvikelain 55 §:n mukaisen määräyksen antaminen
12	Yhtymähallitus	määräys	Elintarvikelain 55 §:n mukaisen määräyksen antaminen
13	Viranhaltija	päätös	Rottien aiheuttama terveyshaitta
14	Kuntayhtymä	kuuleminen	Velvoite terveyshaitta-asiassa ja kuuleminen
15	Viranhaltija	kuuleminen	Rottien aiheuttaman terveyshaitan velvoite ja kuuleminen
16	Kuntayhtymä	päätös	Terveyshaitta-asia, päätös pakkokeinotoimista
17	Viranhaltija	kuuleminen	Kuuleminen koskien myyntikieltopäätöstä
18	Viranhaltija	päätös	Tuotteiden asettaminen myyntikieltoon

19	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 38 §:n mukaista hyväksynnän osittaista peruuttamista koskevassa asiassa
20	Valvontajaosto	päätös	Hygienialain mukaisen laitoksen hyväksymisen peruuttaminen osittain
21	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaista kehotusta koskevassa asiassa
22	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaista kehotusta koskevassa asiassa
23	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 38 §:n mukaisen velvoitteen antamista koskevassa asiassa
24	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaista kieltoa koskevassa asiassa
25	Valvontajaosto	päätös	TSL:n ja elintarvikelain mukaisten määräysten antaminen
26	Valvontajaosto	päätös	TSL:n ja elintarvikelain mukaisten määräysten antaminen
27	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaista kehotusta koskevassa asiassa
28	Viranhaltija	kuuleminen	TSL 51 §:n mukaista kieltoa koskeva kuuleminen
29	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö TSL 51 §:n mukaista määräystä koskevassa asiassa
30	Valvontajaosto	päätös	TSL 51 §:n mukainen määräys
31	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaista leikkaamotoiminnan kieltämistä koskevassa asiassa
32	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö elintarvikelain 29 §:n mukaista kieltoa koskevassa asiassa
33	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaista määräystä koskevassa asiassa
34	Valvontajaosto	määräys	Hygienialain 28 §:n mukaisen määräyksen antaminen
35	Viranhaltija	kuuleminen	TSL 51 §:n mukaista kieltoa koskeva kuuleminen
36	Valvontajaosto	päätös	TSL 51 §:n mukainen kiello
37	Viranhaltija	kuuleminen	TSL 51 §:n mukaista toimintakielloa koskeva kuuleminen
38	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaista kehotusta koskevassa asiassa
39	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaista määräystä ja uhkasakon asettamista koskevassa asiassa
40	Valvontajaosto	päätös	Hygienialain 28 §:n mukaisen määräyksen antaminen ja uhkasakon asettaminen määräyksen tehosteeksi
41	Valvontajaosto	päätös	Määräajan pidentäminen
42	Valvontajaosto	päätös	Uhkasakon tuomitseminen
43	Valvontajaosto	päätös	Uhkasakon tuomitseminen
44	Valvontajaosto	päätös	Elintarvikelain 55 §:n mukainen määräys
45	Viranhaltija	todistus	Todistus asiakirjan luovuttamisesta

46	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenvaltiosta toimitettujen kalastustuote-erien hylkääminen
47	Viranhaltija	päätös	Tuotteiden käyttökielto myytäväksi elintarvikkeena tai käytettäväksi elintarvikkeen valmistukseen
48	Viranhaltija	päätös	Tuotteiden käyttökielto myytäväksi elintarvikkeena tai käytettäväksi elintarvikkeen valmistukseen
49	Viranhaltija	päätös	Käyttökieltoon asetettujen tuotteiden määrääminen hävitettäväksi
50	Viranhaltija	päätös	Kielto salmonellaposiivisen pakastetun broilerin rintafilee-erän käyttämisestä elintarvikkeeksi
51	Viranhaltija		Hygienialain 28 §:n mukaisen kiellon antaminen
52	Viranhaltija	päätös	Hygienialain mukaisen määräyksen antaminen ja uhkasakon asettaminen
53	Viranhaltija	päätös	Tuotteiden käyttökielto myytäväksi elintarvikkeena tai käytettäväksi elintarvikkeen valmistukseen
54	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenmaasta toimitetun kalkkunan reisipalaerän hylkääminen
55	Viranhaltija	päätös	Tuotteiden käyttökielto myytäväksi elintarvikkeena tai käytettäväksi elintarvikkeen valmistukseen
56	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenvaltiosta toimitetun ankan sisäfile-erän hylkääminen
57	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenvaltiosta toimitetun juustoerän hylkääminen
58	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenvaltiosta toimitetun juustoerän hylkääminen
59	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenvaltiosta toimitettujen ankanmunien hylkääminen
60	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenvaltiosta toimitetun broilererän hylkääminen
61	Viranhaltija	päätös	Indonesialaisen tonnikalafilee-erän hylkääminen
62	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenvaltiosta toimitettujen kalastustuote-erien hylkääminen
63	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenvaltiosta toimitettujen etana- ja sammakonreisierien hylkääminen
64	Viranhaltija	päätös	Klooripropanolia sisältävän vietnamilaisen soijakastikkeen markkinointikielto
65	Viranhaltija	päätös	Kylmäsavustettujen kuhafileeiden hylkääminen
66	Viranhaltija	päätös	Kotimaista alkuperää olevan suolasilakkavalmisteiden hylkääminen
67	Viranhaltija	päätös	Kotimaista alkuperää olevan silakanmädin hylkääminen
68	Viranhaltija	päätös	Pakastettujen kanadalaisten siikojen hylkääminen
69	Viranhaltija	päätös	Kalamureke-erän hylkääminen
70	Viranhaltija	päätös	Myynnissä olevien kalastustuotteiden luovutuskielto
71	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenvaltiosta toimitetun pakastetun naudan- ja lampaanlihaa sisältävän lihaerän

			hylkääminen
72	Viranhaltija	päätös	Tuotteiden käyttökielto myytäväksi elintarvikkeena tai käytettäväksi elintarvikkeen valmistukseen
73	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenvaltiosta toimitetun juustoerän hylkääminen
74	Viranhaltija	päätös	Yhteisön jäsenvaltiosta toimitetun munavalkuaisjauhe-erien hylkääminen
75	Viranhaltija	kuuleminen	Asianosaisen kuuleminen hygienialain 28 § perustuvan määräyksen antamisesta sekä asetettavasta määräajasta
76	Viranhaltija	päätös	TSL:n perustuvan määräyksen antaminen
77	Viranhaltija	kuuleminen	Kuuleminen hygienialain 38 §:n mukaisesta laitoksen hyväksynnän peruuttamisesta
78	Viranhaltija	päätös	Laitoksen hyväksymisen väliaikainen peruuttaminen savustustoiminnan ja kypsien tuotteiden käsittelyn ja pakkaamisen osalta
79	Viranhaltija	päätös	Hygienialain 28 §:n mukaisen määräyksen antaminen laitokselle
80	Viranhaltija	kuuleminen	Kuuleminen hygienialain 28 §:n nojalla annettavasta määräyksestä ja määräajasta
81	Viranhaltija	päätös, kuuleminen	Määräys terveyshaitanpoistamiseksi ja kuuleminen annetusta siivousmääräyksestä, asetettavasta määräajasta ja teettämisuhan
82	Ympäristölautakunta	päätös	TSL:n mukaisen teettämisuhan asettaminen
83	Viranhaltija	päätös	Asunnontarkastuspöytäkirja ja toimenpidemääräys
84	Viranhaltija	päätös	Asunnon käyttökielto
85	Viranhaltija	määräys	Kosteusvaurio- ja homeselvitysten määrääminen
86	Viranhaltija	määräys	Majoituskielto
87	Viranhaltija	määräys	Kosteusvaurioiden aiheuttama terveyshaitta/majoituskielto
88	Viranhaltija	määräys	Majoitustilojen aiheuttama terveyshaitta
89	Viranhaltija	määräys	Varastokonttien homevaurio/käyttökielto
90	Viranhaltija	määräys	Tankkiveden käyttörajoitus
91	Ympäristölautakunta	päätös	Väliaikainen haltuunottopäätös
92	Viranhaltija	kuuleminen	Hallintomenettelylain 15 §:n mukainen kuuleminen
93	Ympäristölautakunta	päätös	Haltuunotetun omaisuuden käyttö
94	Viranhaltija	päätös	Hygienialain 33 §:n nojalla tehtävä haltuunottopäätös
95	Viranhaltija	päätös	Hygienialain 29 §:n nojalla annettava käyttökielto
96	Viranhaltija	kuuleminen	Hallintomenettelylain 15 §:n mukainen kuuleminen

97	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaista kehotusta koskevassa asiassa
98	Viranhaltija	päätös	Hygienialain 28 §:n mukaisen kehotuksen antaminen
99	Viranhaltija	kehotus ja kuuleminen	Korjaussuunnitelma ja aikataulu
100	Viranhaltija	määräys ja kuuleminen	Korjaustoimenpiteet ja aikataulut
101	Viranhaltija	määräys ja kuuleminen	Määräys rakenteellisten vikojen korjaamiseksi
102	Viranhaltija	päätös	Hygienialain 28 §:n mukainen kehotus
103	Viranhaltija	päätös	Kehotus leikkaamon hygieenisen tilanteen parantamiseen
104	Viranhaltija	päätös	Hygienialain 28 §:n mukainen kehotus
105	Viranhaltija	päätös	Hygienialain mukainen kehotus
106	Viranhaltija	päätös	Hygienialain 28 §:n mukainen kehotus
107	Viranhaltija	päätös	Hygienialain 28 §:n mukainen kehotus
108	Viranhaltija	päätös	Hygienialain mukainen määräys
109	Viranhaltija	päätös	Hygienialain 28 §:n mukainen kehotus
110	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaista kehotusta koskevassa asiassa
111	Viranhaltija	päätös	Hygienialain 28 §:n mukainen kehotuksen antaminen
112	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaisen määräyksen antamiseen
113	Viranhaltija	päätös	Hygienialain 29 §:n mukaisen elintarvikkeen käyttökieltoa koskevan päätöksen antaminen
114	Viranhaltija	kuuleminen	Vastinepyyntö hygienialain 28 §:n mukaisen kehotuksen antamiseen
115	Yhtymähallitus	päätös	Hygienialain 38 §:n mukaisen korjausmääräyksen antaminen
116	Viranhaltija	kuuleminen	Uhkasakon asettaminen
117	Viranhaltija	päätös	Päätös lihan ja lihatuotteiden käyttö- ja luovutuskiellosta elintarvikkeeksi ja niiden poistamiseksi markkinoilta
118	Viranhaltija	kuuleminen	Terveyshaittaepäily
119	Viranhaltija	päätös	Asumiskielto
120	Viranhaltija	päätös	Patonkien myyntikielto
121	Viranhaltija	päätös	Broilerin rintafileiden käyttökielto
122	Viranhaltija	päätös	Broilerin rintafileiden käyttökielto

123	Viranhaltija	kuuleminen	Omistajan kuuleminen omakotitalon terveystaitan poistamisesta
124	Ympäristölautakunta	päätös	TSL 27 §:n mukainen asumiskielto
125	Viranhaltija	päätös	Terveystaitan määrääminen poistettavaksi sakon uhalla
126	Viranhaltija	päätös	L.monocytogenes-bakteeria sisältäneen juustoraaste-erän elintarvikkeeksi käytön kieltäminen
127	Viranhaltija	päätös	Vietnamilaisen soijakastikkeen markkinointikielto
128	Viranhaltija	päätös	Kuljetuksen aikana jäätyneiden maitopohjaisten tuotteiden kaupanpidon, tarjoilun ja muun luovutuksen elintarvikkeena kieltäminen
129	Viranhaltija	päätös	Kiinalaisten jokiravunpyrstöjen markkinointikielto
130	Viranhaltija	päätös	Korjausmääräys
131	Viranhaltija	kuuleminen	Kuuleminen asian päätösluonnoksesta, terveystaitan poistaminen asunnosta
132	Viranhaltija	kuuleminen	Tilojen käyttökielto
133	Viranhaltija	päätös	Tilojen käyttökielto
134	Viranhaltija	päätös	Päätös harhaanjohtavilla pakkausmerkinnöillä varustettujen keksien myyntikiellosta
135	Viranhaltija	päätös	Määräys parantaa ilmanvaihtoa
136	Viranhaltija	kuuleminen	Määräys parantaa ilmanvaihtoa
137	Viranhaltija	kuuleminen	Määräys siivota laitumelta hevosenlanta sekä toimittaa kirjallinen selvitys lannan käsittelystä, kiinteistön jätevesien käsittelyn parantamisesta sekä talousvesikaivon kunnostamisesta
138	Viranhaltija	päätös	Määräys siivota tontti hevosen lannasta sekä talousvesikaivon käyttökielto
139	Viranhaltija	kuuleminen	Kuuleminen annettujen määräysten johdosta
140	Viranhaltija	tutkintapyyntö	Tutkintapyyntö epäilyistä hygienialain ja elintarvikelain vastaisesta toiminnasta
141	Ympäristölautakunta	tutkintapyyntö	Tutkintapyyntö tekeminen esitutkintaviranomaiselle hygienialain rikkomuksista
142	Viranhaltija	rikosilmoitus	Terveystensuojeluviranomaisen antaman määräyksen rikkominen
143	Viranhaltija	rikosilmoitus	Terveystensuojeluviranomaisen antaman määräyksen rikkominen
144	Viranhaltija	rikosilmoitus	TSL 13 §:ssä tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti
145	Viranhaltija	tutkintapyyntö	Terveystensuojeluviranomaisen antaman määräyksen rikkominen
146	Viranhaltija	tutkintapyyntö	Terveystensuojeluviranomaisen antaman määräyksen rikkominen
147	Viranhaltija	tutkintapyyntö	Terveystensuojeluviranomaisen antaman määräyksen rikkominen
148	Viranhaltija	tutkintapyyntö	TSL 13 §:ssä tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti
Dnro 695/421/05	Elintarvikevirasto	Päätös	Hygienialain 38 §:n mukaisen velvoitteen antaminen

Asiakirjat vuodelta 2006			
149	Valvontajaosto	päätös	Elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttaminen
150	Valvontajaosto	päätös	Elintarvikelain 56 §:n mukainen toimintakielto
151	Valvontajaosto	päätös	Elintarvikelain 55 §:n mukaisten määräysten antaminen
152	Valvontajaosto	päätös	Elintarvikelain 55 §:n mukainen määräys
153	Viranhaltija	päätös	Ensisaapumiserän hylkääminen
154	Viranhaltija	päätös	Elintarvikelain 55 §:n mukainen määräys
155	Viranhaltija	päätös	Elintarvikelain 55 §:n mukainen määräys
156	Viranhaltija	päätös	Elintarvikeviranomaisen määräys
157	Viranhaltija	päätös	Elintarvikelain 27 § toimintakielto
158	Lautakunta		Oikaisuvaatimus
159	Viranhaltija	kuuleminen	Elintarvikelain 55 § mukainen määräys, 56 § mukainen kielto ja 68 § mukainen uhkasakko
160	Viranhaltija		Tiedoksisaantitodistus
161	Terveydensuojelijaosto	päätös	Elintarvikemääräysten vastaisuuden poistaminen
162	Terveydensuojelijaosto	päätös	Hyväksynnän peruuttaminen
163	Viranhaltija	määräys	Laiminlyöntien korjaaminen
164	Viranhaltija	päätös	Puhdistus- ja näytteenottomääräys
165	Viranhaltija	kuuleminen	Elintarvikelain 55 § mukainen elintarvikemääräysten vastaisuuden poistaminen
166	Viranhaltija	päätös	Hygieniatoimenpide
167	Viranhaltija	päätös	Elintarvikkeen käyttö ja hävittäminen
168	Yhtymähallitus	päätös	Elintarvikelain 55 § mukainen määräys
169	Yhtymähallitus	päätös	Elintarvikelain 55 § mukainen määräys
170	Yhtymähallitus	päätös	Elintarvikelain 55 § mukainen määräys
171	Yhtymähallitus	päätös	Toiminnan keskeyttäminen
172	Viranhaltija	kuuleminen	Elintarvikelain 55 § mukainen määräys
173	Yhtymähallitus	päätös	Elintarvikelain 55 § mukainen määräys
174	Viranhaltija	päätös	Ensisaapumiserän hylkääminen
175	Viranhaltija	päätös	Pizzerian sulkeminen terveydensuojelulain 51 § perusteella
176	Viranhaltija	päätös	Käyttökielto

177	Viranhaltija	päätös	Ensisaapumiserän hylkääminen
178	Viranhaltija	päätös	Terveyshaitan poistaminen
179	Viranhaltija	päätös	Terveyshaitan poistaminen
180	Viranhaltija	päätös	Pizzerian sulkeminen
181	Viranhaltija	päätös	Kielto käyttää elintarvikkeeksi
182	Viranhaltija	päätös	Toiminnan kieltäminen elintarvikelain 63 § perusteella
183	Viranhaltija	päätös	Tuotteiden käyttö- ja luovutuskielto
184	Viranhaltija	päätös	Ensisaapumiserän hylkääminen
185	Viranhaltija	päätös	Ensisaapumiserän väliaikainen kieltäminen
186	Viranhaltija	päätös	Ensisaapumiserän hylkääminen
187	Viranhaltija	päätös	Ensisaapumiserän väliaikainen kieltäminen
188	Viranhaltija	kuuleminen	Elintarvikelain mukainen päätös
189	Viranhaltija	päätös	Ensisaapumiserän hylkääminen
190	Viranhaltija	päätös	Ensisaapumiserän väliaikainen kieltäminen
191	Viranhaltija	päätös	Elintarvikelain 55 § mukainen määräys
192	Viranhaltija	kuuleminen	Elintarvikelain 55 § mukainen määräys
193	Viranhaltija	päätös	Elintarvikelain 55 § mukainen määräys
194	Viranhaltija	kuuleminen	Elintarvikelain 55 § mukainen määräys
195	Viranhaltija	päätös	Käyttökielto
196	Viranhaltija	kuuleminen	Käyttö- ja luovutuskielto
197	Viranhaltija	päätös	käyttökielto
198	Viranhaltija	päätös	Väliaikainen käyttö- ja luovutuskielto
199	Viranhaltija	kuuleminen	Elintarvikelain 55 § mukainen kieltäminen
200	Viranhaltija	päätös	Elintarvikelain 55 § mukainen määräys
201	Viranhaltija	kuuleminen	Epäkohdan korjaaminen, uhkasakko
202	Viranhaltija		Oikaisuvaatimus

LIITE 2

TUTKIMUSAINEISTOON SISÄLTyneet HALLINTO-OIKEUKSIEN JA LÄÄNINOIKEUKSIEN RATKAISUT

Turun hallinto-oikeus

Pv	Talti päätösnumero	Diaarinumero	Asia
30.12.2004	T 04/0446/1	01818/04/4800	Terveystensuojelua koskeva valitus
11.12.2004	T 02/0698/1	02534/01/4800	Elintarvikehygieniää koskeva valitus

Turun ja Porin lääninoikeus

Pv	Talti päätösnumero	Diaarinumero	Asia
20.4.1999	T 155/1	2298/4800/98/C	Elintarvikehygieniää koskeva valitus
17.12.1996	T 586/1	1516/4800/96/B	Terveystensuojelua koskeva valitus
28.9.1999	T 99/0358/1	1357/4800/98/C	Elintarvikehygieniää koskeva valitus
28.9.1999	T 99/0359/1	1378/4800/98/C	Elintarvikehygieniää koskeva valitus

Vaasan hallinto-oikeus

Pv	Talti päätösnumero	Diaarinumero	Asia
10.10.2005	T 05/0346/3	00070/05/6207	Valitus elintarvikevalvonta-asiasa
19.12.2002	02/0379/4	01966/02/4800	Terveystensuojelua koskeva valitus
16.2.2001	01/0023/5	00976/00/4800	Valitus elintarvikehygieniä-asiasa

Oulun hallinto-oikeus

Pv	Talti päätösnumero	Diaarinumero	Asia
10.3.2004	04/0132/1	00868/03/4800	Terveystensuojeluasiasa koskeva valitus
24.4.2006	06/0189/1	00242/05/7204	Valitus pilaantuvien ja helposti pilaantuvien elintarvikkeiden kaupan pitämistä koskevassa asiasa
19.6.2001	01/0234/1	01065/00/4800	Elintarvikelain mukaista kieltopäätöstä koskeva valitus
18.8.2000	394/II	541 3630 99	Valitus uhkasakkoon tuomitsemista koskevasta päätöksestä
21.1.2000	29/II	1066 3630 99	Uhasakon tuomitsemista maksettavaksi koskeva valitus

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Pv	Talti päätösnumero	Diaarinumero	Asia
13.1.2003	03/0029/4	01948/02/4780	Lihantarkastusta koskeva valitus
21.11.2001	01/0620/2	00468/01/4800	Terveystensuojeluasiasa koskeva valitus

Hämeen lääninoikeus

Pv	Talti päätösnumero	Diaarinumero	Asia
13.2.1997	41/1	585/4800 96	Valitus maitohygienia-asiassa

Kuopion hallinto-oikeus

Pv	Talti päätösnumero	Diaarinumero	Asia
25.2.2003	123/2	00335/03/4800	Hakemus täytäntöönpanon kieltämiseksi
6.3.2003	144/2	0039/03/4800, 00409/03/4800	Hakemus täytäntöönpanon kieltämiseksi

Helsingin hallinto-oikeus

Pv	Talti päätösnumero	Diaarinumero	Asia
20.4.2006	06/0323/5	01605/05/5151	Terveystensuojelua koskeva valitus
13.7.2004	04/0660/3	01017/03/5730	Elintarvikevalvontaa koskeva valitus
3.6.2004	04/0493/3	05708/03/5730	Valitus Elintarvikeviraston päätöksestä
30.6.2004	04/0494/5	01591/03/4800	Valitus terveystensuojeluasiassa
25.5.2000	00/0403/5	05420/98/4800, 05475/99/4800	Terveystensuojeluasiaa koskeva valitus
20.4.2001	01/0208/5	07147/00/4800	Terveystensuojeluasiaa koskeva valitus
4.4.2003	03/0221/5	02536/02/4800	Terveystensuojeluasiaa koskeva valitus
6.5.2004	04/0348/5	07846/03/4800	Terveystensuojelu
17.2.2005	05/0096/5	04021/04/5151	Terveystensuojelu
19.6.2002	02/0451/5	03077/01/4800	Elintarvikehygienia-asiaa koskeva valitus
8.9.2000	00/0637/5	01766/00/4800	Terveystensuojelu
10.5.2001	01/0257/5	00482/00/4800	Terveystensuojelu
29.3.2000	00/0223/5	02542/99/4800	Valitus terveystensuojeluasiassa
29.3.2000	00/0218/5	04158/98/4800	Valitus terveystensuojeluasiassa
7.12.2004	04/0935/5	08461/03/4800	Terveystensuojeluasiaa koskeva valitus
28.6.2006	06/0864/3	10641/05/6207	Ulkasakon tuomitsemispäätöstä koskeva valitus ja kantelu
13.4.2006	06/0319/5	04747/05/5151	Terveystensuojeluasiaa koskeva valitus
21.11.2002	02/0832/5	06774/01/4800	Terveystensuojeluasiaa koskeva valitus
19.4.2002	02/0310/5	05464/01/4800, 05963/01/4800	Terveystensuojeluasiaa koskeva valitus

Uudenmaan lääninoikeus

Pv	Talti päätösnumero	Diaarinumero	Asia
1.4.1999	271/5	4147/4800/98	Valitus terveystensuojeluasiassa
28.10.1999	99/0766/3	03379/99/6730	Valitus Elintarvikeviraston päätöksestä
24.11.1998	1005/5	240/4800/98, 248/4800/98	Valitus terveystensuojeluasiassa
1.4.1999	274/5	5022/4800/98, 5382/4800/98	Terveystensuojeluasiaa koskeva valitus
23.12.1997	1096/5	2432/4800/97	Valitus terveystensuojeluasiassa
6.2.1996	96/5	3722/4800/95	Valitus terveystensuojeluasiassa
23.4.1996	408/5	2780/4800/95	Valitus terveystensuojeluasiassa

16.9.1999	99/0676/5	4595/98/4800	Terveystensuojeluasiaa koskeva valitus
4.3.1999	174/5	3607/3600/98	Tiedoksianto koskeva valitus
5.3.1998	166/5	3437/4800/97	Terveystensuojeluasiaa koskeva valitus

LIITE 3

TUTKIMUSAINEISTOON SISÄLTyneet KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUT

VUOSIKIRJARATKAISUT

Pv	Taltiöpäättösnumero	Diaarinumero	Asia
22.12.2004	3338	454/3/03	Valitusoikeus - Julkisen edun valvonta - Elintarvikevirasto – Teurastettavaksi tuodun hevosen tunnistaminen
20.12.1995	5287	1700/7/95	Terveystensuojeluasia – Toimenpiteet terveydellisten epäkohtien ehkäisemiseksi – Savuhaitta – Hajuhaista – Tupakansavu – Ukkasakon käyttäminen terveydellisen haitan poistamisen tehosteena
17.12.2003	3224	1599/3/01	Terveystensuojeluasia- Toimenpiteet terveydellisten epäkohtien poistamiseksi - Velvoitteen kohdistaminen

MUUT RATKAISUT

Pv	Taltiöpäättösnumero	Diaarinumero	Asia
17.08.2000	2173	1822/3/99	Toimenpiteet terveydellisten epäkohtien ehkäisemiseksi – Meluhaitta - Sisäilmaohje
30.09.2002	2330	1584/3/00	Terveystensuojeluasia – Toimenpiteet terveydellisten epäkohtien ehkäisemiseksi – Velvoitteen kohdistaminen - Home
15.6.2001	1439	1935/3/00	Lainvoiman saaneen päätöksen

			purkamista koskeva hakemus
14.2.2005	289	1806/3/03	Besvär angående tvångsåtgärder i ett hälsöskyddsärende

TUTKIMUSAINEISTOON SISÄLTYNEET EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUT

Pv	Diaari	Asia
20.12.2002	2736/4/00	Lintujen ruokintakieltoa ym. koskeva päätös
11.12.2001	967/4/01	Elintarvikehuoneiston valvontaa koskeva asia

LIITE 4

TUTKIMUSAINEISTOON SISÄLTYMÄTTÖMÄT KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUT

Pv	Taltiö päätösnumero	Diaarinumero	Asia
23.1.2001	102	52/1/98	Kunnallisasia
2.10.1998	2104	2046/2/97	Verovuosi 1994 - Luottamuksensuoja
20.11.2000	2983	4493/1/98	Kunnallisasia - Luottamuksensuoja

LIITE 5

TUTKIMUSAINEISTON KUNNAT LÄÄNEITTÄIN (YHTEENSÄ 95 kpl)

Luetteloon sisältyvät kaikki tutkimusryhmään kuuluneiden viranhaltijoiden toiminta-alueiden kunnat.

Etelä-Suomen lääni (33 kuntaa)

Artjärvi
Asikkala
Askola

Espoo
Forssa
Hattula

Hauho
Helsinki
Hollola
Humppila
Hämeenkoski
Hämeenlinna
Imatra
Jokioinen
Kalvola
Kauniainen
Kärkölä
Myrskylä
Mäntsälä
Nastola

Orimattila
Padasjoki
Parikkala
Pornainen
Porvoo
Pukkila
Rautjärvi
Renko
Ruokolahti
Sysmä
Tammela
Vantaa
Ypäjä

Länsi-Suomen lääni (34 kuntaa)

Alastaro
Aura
Eura
Eurajoki
Halsua
Huittinen
Ikaalinen
Isojoki
Jyväskylä
Karijoki
Kaustinen
Kodisjoki
Korpilahti
Koski
Kristiinankaupunki
Köyliö
Lappi
Laukaa
Loimaa
Marttila
Mellilä
Muurame
Oripää
Punkalaidun
Pöytyä
Rauma
Sumiainen
Säkylä
Tampere
Vaasa
Vampula

Veteli
Yläne
Äänekoski

Itä-Suomen lääni (16 kuntaa)

Enonkoski
Iisalmi
Joroinen
Juva
Karttula
Kerimäki
Kiuruvesi
Kuopio

Punkaharju
Puumala
Rantasalmi
Savonlinna
Savonranta
Sonkajärvi
Sulkava
Vieremä

Oulun lääni (10 kuntaa)

Hailuoto
Kempele
Kiiminki
Liminka
Lumijoki
Muhos
Oulu
Oulunsalo
Tyrnävä
Ylikiiiminki

Lapin lääni (2 kuntaa)

Rovaniemi
Ylitornio

LIITE 6

Hyvä virkaeläinlääkäri!

24.4.2006

Teen ympäristöterveydenhuollon erikoiseläinlääkärikoulutukseeni liittyen tutkimusta eläinlääkärien työssään käyttämistä pakkokeinoista hallintolain (434/2003) näkökulmasta tarkasteltuna. Tutkimusta varten kerään aineistoa sekä kuntien että valtion viranhaltijoilta. Tutkimus tehdään yhteistyössä elintarvike- ja ympäristöhygienian laitoksen kanssa vastuuhenkilönä professori Marja-Liisa Hänninen.

Mikäli olet käyttänyt vuosina 2003, 2004 ja 2005 seuraavia pakkotoimia valvomiesi kohteiden, kunnan, kuntayhtymän tai seutukunnan alueella, pyydän ystävällisesti lähettämään asiakirjoista kopiot tutkimusta varten. Tutkimuksen tulokset analysoidaan nimettöminä ja kootaan yhteenvedoksi, joka julkaistaan Suomen Eläinlääkärilehdessä. Työn tavoitteena on paitsi olla osana erikoistumiskoulutustani myös osaltaan auttaa eläinlääkäreitä hallitsemaan paremmin pakkokeinojen käyttöön liittyvää hallintoa. Tehtyjen päätösten tarpeellisuutta tai oikeellisuutta tai tehtyä toimenpidettä ei arvioida, vaan tutkimuksessa keskitytään päätösten hallinnolliseen rakenteeseen ja muotoon.

Tutkimukseen otetaan mukaan:

- aikaisemmin voimassa olleen elintarvikelain (361/1995), hygienialain (1195/1996) ja/tai terveydensuojelulain (763/1994) mukaiset elintarvikehuoneistoille ja hygienialain mukaisille laitoksille (liha- ja kala-alan laitokset) annetut **kehotukset, määräykset ja käyttökiellot, takaisinvedot, uhkasakot, teettämiset ja velvoittamiset sekä hyväksynnän peruuttamiset**
- päätöksiin liittyvät muut asiakirjat, esim. kuulemiskirjeet ja valitusosoitukset
- ensisaapumispaikkavalvontaan liittyvät pakkokeinot
- asuntoihin ja asumisterveyteen (esim. sisäilmaongelmat) liittyvät pakkokeinot

Em. lakien mukaisten ilmoitus- ja hyväksymismenettelyjen yhteydessä annettuja määräyksiä ei oteta tutkimukseen mukaan.

Kopiot asiakirjoista pyydän lähettämään osoitteeseen

Outi Lepistö
Rantavarintie 2 D
27820 Säkylä

Asiakirjoja voi lähettää **toukokuun 2006 loppuun asti**.

Tutkimuksen kattavuuden kannalta jokainen yksittäinenkin asiakirja on merkittävä! Tutkimukseen osallistuneet saavat yhteenvedon tutkimuksen tuloksista.

Lisätietoja tutkimuksesta antavat

Outi Lepistö p. 040-8249475, outi.lepisto@elintarvikevirasto.fi ja Marja-Liisa Hänninen,
p. 09-19157113, marja-liisa.hanninen@helsinki.fi

Yhteistyöstä kiittäen

Outi Lepistö
ELL

LIITE 7

Hyvä virkaeläinlääkäri!

Kiitos osallistumisestasi pakkokeinotutkimukseen! Tutkimuksen jatko-osana teen oheisen kyselyn, jossa kartoitetaan eläinlääkäreiden käsityksiä ja mielipiteitä pakkokeinomenettelystä. Kysymyksiin voit vastata lyhyesti tai halutessasi kertoa yksityiskohtaisemmin käsityksiäsi. Voit myös jättää vastaamatta johonkin kysymykseen, mikäli koet sen hankalaksi vastata.

Kysymyksiin voit vastata esimerkiksi kysymysten perään ja lähettää vastauksen sähköpostilla osoitteeseen outi.lepisto@evira.fi. Vastausaikaa on **syyskuun loppuun asti**.

Mahdollisimman kattavan tuloksen saamiseksi toivon runsaasti vastauksia!

Huom! Kysymyksiin voi vastata ja toivon vastauksia vaikka et olisi lähettänyt asiakirjoja mukaan tutkimukseen tai vaikka et olisi käyttänyt lainkaan pakkokeinoja.

Vastaukset käsitellään nimettöminä ja ilman paikkakunta- tmv. yksilöintitietoja.

Kysymykset (myös sähköpostin liitetiedostona):

Pakkokeinot:

1. Onko toiminta-alueellasi pakkokeinopäätökset delegoitu viranhaltijalle (kyllä/ei)?
2. a. Kuinka paljon työaikaasi kuluu kokonaisuudessaan pakkokeinomenettelyihin arviolta vuodessa?
b. Kuinka paljon aikaa kuluu yksittäisen pakkokeinoprosessin läpiviemiseen?
3. Onko pakkokeinomenettely mielestäsi raskas, hidas, kevyt, helppo, vaativa, tulokseton, aikaavievä, tehokas (valitse parhaiten kuvaavat termit)? Voit kuvailla myös vapaamuotoisesti kirjoittamalla.
4. Tehostaako pakkokeinomenettely mielestäsi käytännössä valvontatyötä ja/tai elintarviketurvallisuutta (kyllä/ei)?
5. Mitä ehdottaisit menettelyssä muutettavan?
6. Oletko tehnyt tutkintapyyntöä tai rikosilmoitusta poliisille pakkokeinomenettelyn yhteydessä (kyllä/ei)?

Hyvä hallinto:

1. Ovatko hallintolain ja hyvän hallinnon vaatimukset pakkokeinomenettelyssä sinulle selviä (kyllä/ei)?

2. Tiedätkö, mitä ovat hallinto-oikeudelliset (tai hallinnon johtavat) oikeusperiaatteet (kyllä/ei)?
3. a. Mitkä pakkokeinomenettelyn kohdat koet hankalimmaksi hallinnon kannalta?
b. Ovatko päätöksenteon muoto- ja rakenneseikat mielestäsi tärkeitä (kyllä/ei)?
4. Kaipaisitko ohjeistusta tai neuvoja pakkokeinomenettelyn toteuttamiseen (kyllä/ei)?

Uusi elintarvikelaki (23/2006)

1. a. Onko lainsäädännön muutos vaikuttanut pakkokeinojen käyttöön omalla kohdallasi (kyllä/ei)?
b. Miten oletat lainsäädännön muutoksen vaikuttavan jatkossa pakkokeinojen käyttöön?
2. Onko nykyinen lainsäädäntö parempi pakkokeinomenettelyn osalta (kyllä/ei)?
3. Mitkä koet suurimmiksi ongelmiksi pakkokeinomenettelyssä lainsäädännön muutoksen jälkeen?
4. Mitä ehdottaisit ongelmien korjaamiseksi?

Kiitos vaivannäöstäsi ja osallistumisesta tutkimukseen!

Tutkimuksen viimeisenä osana tulen vielä pyytämään vuonna 2006 käytettyjä pakkokeinoasiakirjoja vuoden lopussa. Toivottavasti osallistut vielä tähän osioon.

Kysymyksiin tutkimuksesta vastaan mielelläni p. 040-8249475 tai outi.lepisto@evira.fi. Lisätietoja voit kysyä myös professori Marja-Liisa Hänniseltä p. 09-19157113.

Syksyisin terveisin

Outi Lepistö
ELL

LIITE 8

13.12.2006

Hyvä virkaeläinlääkäri!

Pakkokeinotutkimuksen viimeisenä osana kerään vielä uuden elintarvikelain (23/2006) mukaiset pakkokeinopäätökset vuodelta 2006. Jos siis olet käyttänyt uuden elintarvikelain 55-60, 61, 63 tai 68 §:n mukaisia hallinnollisia pakkokeinoja kuluvana vuonna, pyydän lähettämään kopiot asiakirjoista **tammikuun 2007 loppuun mennessä**.

Huom! Asiakirjoja voit lähettää vaikka et olisi osallistunut tutkimuksen aikaisempiin osiin. Asiakirjat käsitellään nimettöminä ja ilman paikkakunta- tms. yksilöintitietoja. Asiakirjoja tarkastellaan ensisijaisesti hallinnollisen rakenteen osalta. Mukaan otetaan päätös- ja kuulemisasiakirjat.

Eläinlääketieteen säätiöltä saamani apurahan turvin tutkimus on laajentunut väitöskirjatyöksi *Hyvä hallinto ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä*. Toivon siis runsasta osallistumista vielä tähän osaan tulosten luotettavuuden lisäämiseksi. Osallistuminen aikaisempiin osiin on ollut kiitettävän runsasta! Kiitokset kaikille osallistuneille! Väitöskirjan arvioitu julkaisuajankohta on vuoden 2007 syksyllä.

Asiakirjat voi lähettää osoitteeseen
Outi Lepistö
Rantavarintie 2 D
27820 Säskylä

HUOM!! Osoite muuttuu 21.12.2006! Tämän jälkeen lähetysosoite on
Outi Lepistö
Pitkänkyläntie 30
38300 Kiikka

Kysymyksiin tutkimuksesta vastaan mielelläni p. 040-8249475 tai outi.lepisto@evira.fi.
Lisätietoja voit kysyä myös professori Marja-Liisa Hänniseltä p. 09-19157113.

Mukavaa joulunodotusta toivotellen

Outi Lepistö
ELL

LIITE 9. Kyselyn vastaukset ja tilastollisen analyysin data

Hallintopakko	Kyllä	Kunta ei	eos/tyhjä	kyllä	Valtio ei	eos	0
1	8	16	0	22	0	0	
2a							
2b							
3							
4	22	1	1	18	3	1	
5							
6	8	15	1	1	20	1	
Hyvä hallinto							
1	17	6	1	7	14	1	
2	20	2	2	8	14	0	
3a							
3b	21	1	2	13	5	4	
4	20	4	0	18	1	3	
Uusi elintarvikelaki							
1a	4	17	3	1	19	2	
1b							
2	13	1	10	4	1	17	
3							
4							

Hallintopakko/3. kysymys

Mielikuva pakkokeinomenettelystä	kunta	valtio	summa
kevyt	0	0	0
ei vastausta	2	2	4
tulokseton	4	1	5
tehokas	10	4	14
hidas	6	9	15
aikaavievä	12	8	20
vaativa	12	11	23
raskas	17	11	28
	63	46	109

% Mielikuva pakkokeinomenettelystä	kunta	valtio	summa
kevyt	0	0	0
ei vastausta	3 %	4 %	4
tulokseton	6 %	2 %	5
tehokas	16 %	9 %	14
hidas	10 %	20 %	15
aikaavievä	19 %	17 %	20

vaativa	19 %	24 %	23
raskas	27 %	24 %	28

Hallintopakko

1	Kyllä	Ei	Eos/tyhjä
Kunta	8	16	0
Valtio	22	0	0
4	Kyllä	Ei	Eos/tyhjä
Kunta	22	1	1
Valtio	18	3	1
6	Kyllä	Ei	Eos/tyhjä
Kunta	8	15	1
Valtio	1	20	1

Hyvä hallinto

1	Kyllä	Ei	Eos/tyhjä
Kunta	17	6	1
Valtio	7	14	1
2	Kyllä	Ei	Eos/tyhjä
Kunta	20	2	2
Valtio	8	14	0
3b	Kyllä	Ei	Eos/tyhjä
Kunta	21	1	2
Valtio	13	5	4
4	Kyllä	Ei	Eos/tyhjä
Kunta	20	4	0
Valtio	18	1	3

Uusi elintarvikelaki

1a	Kyllä	Ei	Eos/tyhjä
Kunta	4	17	3
Valtio	1	19	2
2	Kyllä	Ei	Eos/tyhjä
Kunta	13	1	10
Valtio	4	1	17

Kirjallinen kuuleminen

Kyllä	Ei
I vaihe	56 % 44 %
II vaihe	65 % 35 %

Asiaperustelut

Kyllä	Ei
I vaihe	93 % 7 %

II vaihe	90 %	10 %
----------	------	------

Lainkohdat

Kyllä	Ei
-------	----

I vaihe	84 %	16 %
---------	------	------

II vaihe	75 %	25 %
----------	------	------

Valitusosoitus

Kyllä	Ei
-------	----

I vaihe	64 %	36 %
---------	------	------

II vaihe	69 %	31 %
----------	------	------

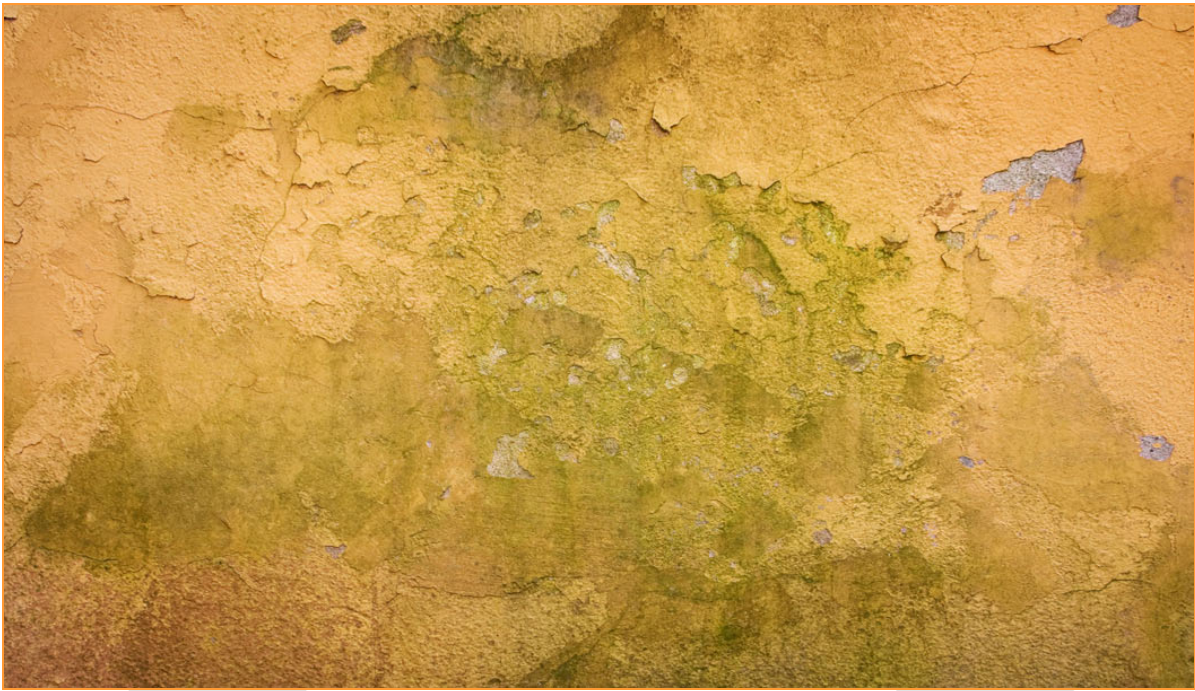
Täytäntöönpano

Kyllä	Ei
-------	----

I vaihe	5 %	95 %
---------	-----	------

II vaihe	42 %	58 %
----------	------	------

Poliisin oma koodi	Tilastokeskuksen 6- numeroinen koodi	Lainkohta		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ennakko	
1743	701898	39§2/1-5	Elintarvikerikkomus (361/1995) Ma 201	3	1	2	5	2	1	2	1	2	1		4
1742	786921	54§4/1, 3-5	Terveiden vaarantamisrikkomus (763/1994) Ym 409	2	3	3	5	6	7	3	-	-	-	-	
1723	340401	34:4§1/1-5	Terveiden vaarantaminen	3	5	3	2	4	4	3	2	1	4	-	
1242	340402	34:4§2	Terveiden vaarantamisen yritys	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	
1243	340501	34:5§1	Törkeä terveyden vaarantaminen	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	
1244	340502	34:5§2	Törkeän terveyden vaarantamisen yritys	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1744	701911	46§2/1-6	Elintarvikehygieniarikkomus (1195/1996) Ma 202	5	4	5	6	-	4	1	3	1	3		2
1724	440101	44:1§1/1-6	Terveysrikos	3	7	5	8	4	14	5	3	8	5		4
		44:1§2													
1725	440201	44:2§1/1-2	Terveysuojelurikkomus	-	-	-	-	-	1	1	5	15	13		1
Rikosmäärät vuosittain				1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ennakko	Yhteensä
elintarvikerikokset				8	5	7	11	2	5	3	4	3	4		6
terveydensuojelurikokset				6	9	7	7	10	12	7	8	16	17		1
terveysrikokset				3	7	5	8	4	14	5	3	8	5		4



Kuva: Kosteusvaurion aiheuttama silminhavaittava homekasvusto rakennuksen seinässä.

Toteutuuko hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä? Käytetäänkö menettelyä tehokkaasti ja yhdenmukaisesti? Täyttävätkö eläinlääkäreiden hallintopäätökset hallintolain vaatimukset?

Tutkimus on ensimmäinen, joka lähestyy aihetta ympäristöterveydenhuollon ja *ympäristöterveysoikeuden* näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan hyvän hallinnon periaatteen toteutumista ja vaikutuksia terveyshaittojen poistamiseen, pakkokeinomenettelyn vaikuttavuuteen ja valvonnan tehokkuuteen. Aineistona on käytetty yli kahtasataa kunnan ja valtion valvontatehtävissä toimivan eläinlääkärin hallintopäätöstä. Lisäksi tutkimuksessa on selvitetty ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyä koskeva oikeuskäytäntö Suomessa viimeisen kymmenen vuoden ajalta.

Myös ympäristöterveydenhuollon rikosoikeudellisia prosesseja tarkastellaan viranomaiskäytäntöjen ja normien tehokkuuden näkökulmasta. Tutkimuksessa esitetään teoreettisen ja empiirisen aineiston pohjalta malleja kuvaamaan oikeudellisen todellisuuden, eläinlääkäreiden asenteiden ja tiedollisten valmiuksien sekä hyvän hallinnon noudattamisen vaikutuksia pakkokeinomenettelyyn. Lisäksi tutkimuksessa on määritelty keskeiset käsitteet ja johtavat periaatteet ympäristöterveydenhuollossa.